

**REKONSTRUKSI REGULASI PELAYANAN
KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL OLEH
BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

DISERTASI



**Diajukan untuk Memenuhi Syarat Memperoleh
Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum**

**LIS FEBRIANDA
NIM. B5A102001**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2009

LEMBAR PERSETUJUAN
DISERTASI
REKONSTRUKSI REGULASI PELAYANAN
KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL OLEH
BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF
HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

LIS FEBRIANDA
NIM. B5A102001

Semarang,

Telah disetujui oleh :

Promotor,

Co Promotor

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M.S.H

Prof. Dr. Yusriyadi, S.H., M.S

Mengetahui,
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H., M.S
NIP. 19511021 197603 2 001

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Lis Febrianda

NIM : B5A102001

Alamat : Komplek Jondul Blok D/1 Jl. Sutan Syahrir Padang

Asal Instansi : Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta Padang

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya Tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (doktor), baik di Universitas Diponegoro maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan judul buku aslinya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang,

Yang membuat pernyataan,

Lis Febrianda
B5A102001

MOTTO

”..... dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat dengan taqwa, dan bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

(Q.S : Al-Maidah Ayat 8)

Sebaik-baik pemimpin adalah mereka yang kamu cintai dan mencintai kamu, kamu berdoa untuk mereka dan mereka berdoa untuk kamu. Seburuk-buruk pemimpinmu adalah mereka yang kamu benci dan mereka membenci kamu, kamu melaknati mereka dan mereka melaknati kamu.

(Sabda Nabi Muhammad S.A.W. diriwayatkan oleh H.R.Muslim)

ABSTRAK

Fokus utama disertasi ini adalah pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintahan masih sarat dengan kompleksitas permasalahan yang tidak hanya menyangkut persoalan pola hubungan kekuasaan saja tetapi berbagai stigma negatif yang melekat pada birokrasi pemerintahan masih menjadi kendala utama. Gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsif dan akuntabel. Namun harapan publik untuk melihat adanya perbaikan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil sering tidak terwujud, sehingga dalam Surat Edaran Menteri PAN No.10/M.PAN/07/2005, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas utama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan. Permasalahan dalam disertasi ini : (1) Mengapa kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik (2) Bagaimanakah peran birokrasi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil (3) Bagaimanakah rekonstruksi regulasi dalam peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan.

Metode pendekatan yang digunakan *socio-legal (socio-legal study)*. Suatu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa tersimak di alam pengalaman sebagai pola perilaku dalam wujud pranata sosial atau institusi sosial, kajian hukum yang mengkonsepkan dan menteorikan hukum sebagai fakta sosial dan positif dan empiris. Teori untuk menganalisisnya adalah teori pendekatan sistem Talcott Parsons dan bekerjanya hukum dalam masyarakat dari Robert B. Seidman.

Tipe penelitian kualitatif. Lokasi penelitian di Kota Padang dengan informan kunci adalah (1) Kepala Bidang Evaluasi Kinerja Pembina Pelayanan Publik pada Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (2) Direktur pada Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan Jakarta (3) Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan sipil Kota Padang. Data yang terkumpul diolah melalui proses editing dan pengklasifikasian kemudian dianalisis secara induktif.

Temuan studi membuktikan bahwa, (1) kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik. Dalam menghadapi permasalahan yang timbul dalam masyarakat, aparatur negara masih menggunakan pendekatan legalistik-positivistik sehingga tidak mampu mengambil tindakan diskresi (2) peran birokrasi pemerintah untuk peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui strategi kebijakan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penerapan sistem informasi administrasi kependudukan (3) belum terdapat asas-asas umum pemerintahan yang layak di dalam UU No. 23/2006, sehingga rekonstruksi regulasi dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui normatifikasi asas-asas umum pemerintahan yang layak ke dalam UU No.23/2006. Rekomendasi yang diberikan adalah perubahan paradigma dalam *legal thought* para aparatur negara dari *positivism legal thought* menjadi *socio legal thought*. Diperlukan proses penyadaran dan penguatan kepada seluruh lapisan masyarakat. Perlu untuk mengagendakan pelayanan yang berbasis teknologi. Diperlukan hukum pelayanan publik menjadi bidang spesialisasi hukum tersendiri. Diperlukan pengkajian yang lebih komprehensif terhadap UU No. 23/2006 sehingga lebih berorientasi pada perlindungan hukum bagi masyarakat.

Kata kunci : Birokrasi, pelayanan publik, *good governance*.

ABSTRACT

RINGKASAN

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad ke duapuluh satu ini birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Oleh karena keberadaan birokrasi yang demikian penting, maka peran birokrasi menjadi sangat menentukan “hitam putihnya” kehidupan negara dan masyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja yang baik, inovatif, kreatif dan produktif, maka akan baiklah negara dan masyarakatnya. Sebaliknya, apabila birokrasi tidak baik dan tidak produktif, maka juga akan menghancurkan negara. Dengan kata lain, peran birokrasi dapat memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Di satu sisi dapat menjadi lembaga yang sangat bermanfaat bagi masyarakat mencapai tujuan-tujuan hidupnya, namun pada sisi lain birokrasi juga dapat menyengsarakan, menindas, mengeksploitasi dan bahkan dapat mendorong masyarakat menuju kehancuran.

Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1998 membawa perubahan yang signifikan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini juga terjadi di dalam birokrasi yang merupakan organisasi pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat. Gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsif, dan akuntabel. Dengan tuntutan ini, otomatis birokrasi harus membangun *frame* dan karakteristik baru dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan amanat yang dikehendaki rakyat. Namun harapan publik untuk melihat adanya perbaikan kualitas pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil sering tidak terwujud. Hal ini disebabkan stigma negatif yang melekat pada birokrasi pemerintah sebagai suatu penyakit (*bureau patology*) yang diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit, lambatnya pelayanan, dan korupsi dengan beranekaragam bentuknya. Di samping itu juga karena paradigma yang selalu melekat pada para birokrat selalu cenderung menganggap sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat. Padahal idealnya bahwa, pemerintah pada hakikatnya memberikan pelayanan kepada

masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat.

Birokrat sebagai pelaksana penyelenggara negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat agar ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat dapat tercapai. Di samping itu tujuan birokrasi bukanlah hanya sekedar pelayanan publik. Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi. Membatasi fungsi birokrasi hanya pada pelayanan publik akan menjadikan birokrasi berfungsi pada level teknis rutin dan jangka pendek. Padahal birokrasi tidak hanya melayani tujuan teknis rutin dan jangka pendek, namun birokrasi dibentuk dalam rangka untuk tercapainya tujuan bangsa dan negara. Untuk mencapai tujuan negara tersebut, diperlukan berbagai sarana pendukung, dalam hal ini salah satunya adalah sarana hukum, khususnya hukum administrasi negara, yang mengatur dan memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara itu sendiri.

Pada dasarnya birokrasi merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dan birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam posisi demikian, maka tugas birokrasi adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan merealisasikan setiap kebijakan pemerintah dalam mencapai kepentingan masyarakat. Oleh sebab itu, pemerintah telah mengeluarkan UU No.23/2006 tentang Administrasi Kependudukan yang memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.

Berdasarkan UU No.23/2006 tentang Administrasi Kependudukan tersebut, maka pendaftaran penduduk meliputi : Pencatatan Biodata dan Nomor Induk Kependudukan, Pendaftaran Peristiwa Kependudukan, Pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan, Pelaporan Penduduk yang tidak mampu mendaftarkan sendiri. Adapun pencatatan sipil meliputi : Pencatatan Kelahiran, Pencatatan Lahir Mati, Pencatatan Perkawinan, Pencatatan Pembatalan Perkawinan, Pencatatan Perceraian, Pencatatan Pembatalan Perceraian, Pencatatan Kematian, Pencatatan Pengangkatan Anak, Pengakuan Anak, dan Pengesahan Anak, Pencatatan Perubahan

Nama, dan Perubahan Status Kewarganegaraan, Pencatatan Peristiwa Penting Lainnya, Pelaporan Penduduk yang Tidak Mampu Melaporkan Sendiri.

Dalam rangka penataan dan ketertiban Administrasi Kependudukan, diperlukan suatu sistem registrasi penduduk dengan menggunakan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dimana data penduduk terekam dalam *database* yang dimutakhirkan secara terus menerus manakala ada perubahan yang diakibatkan oleh peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami penduduk. Catatan dibuat bagi setiap individu dan perubahan-perubahan yang dilakukan selama masa hidupnya., catatan yang dibuat untuk pencatatan sipil, peristiwa kelahiran, perkawinan, perceraian, dan kematian, serta pengakuan anak. Data penduduk dicatat dalam register akta dan diterbitkan kutipan akta, sedangkan untuk peristiwa penting lainnya seperti pengangkatan anak, pengesahan anak, perubahan nama, perubahan status kewarganegaraan, dan perubahan peristiwa penting lainnya (jenis kelamin), cara pencatatan berupa catatan pinggir pada akta-akta yang dimiliki oleh penduduk, dengan demikian secara spesifik konsep kependudukan dan pencatatan sipil yang dimaksudkan dalam studi ini adalah suatu sistem registrasi yang menghasilkan dokumen kependudukan antara lain Kartu Tanda Penduduk dan Akta Kelahiran. Dengan akta kelahiran, setiap anak yang lahir harus mempunyai kepastian hukum dalam hal asal usul keturunan, status hukum, dan kewarganegaraan. Di samping itu, akta kelahiran juga merupakan akta dasar yang dikemudian hari menjadi persyaratan pengurusan berbagai keperluan yang bernilai hukum.

Dalam UUD 1945 Pasal 28 ayat (1) amandemen kedua dan Pasal 34 ayat (3) amandemen keempat telah mengamanatkan negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur negara dalam berbagai sektor pelayanan terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, wajib dilaksanakan sesuai dengan amanat UUD 1945 tersebut. Di samping itu, dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas

pertama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan yang sangat diperlukan oleh masyarakat. Ini artinya bahwa, pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil selama ini paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat. Bahkan, dalam sebuah survei mengenai penilaian kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia yang dilakukan *The Political and Economic Risk Consultancy Ltd*, Indonesia menduduki peringkat terburuk kedua di Asia. Dari berbagai keluhan masyarakat dan hasil survei mengenai kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia, kiranya menjadi pembahasan yang penting untuk dikaji seiring telah dikeluarkannya UU No. 23/2006.

Meskipun secara normatif masalah pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun faktanya problematika birokrasi pemerintah dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil masih sarat dengan kompleksitas permasalahan yang tidak hanya menyangkut persoalan pola hubungan kekuasaan saja, tetapi berbagai stigma negatif yang melekat pada birokrasi pemerintah masih menjadi kendala utama. Kondisi ini tentu saja akan berdampak negatif pada masyarakat, karena iklim tersebut akan menciptakan kondisi yang tidak kompetitif dan tidak sensitif terhadap perbaikan secara menyeluruh, dengan demikian keberadaan birokrasi pemerintah dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil tidak hanya dilihat dalam teks normatifnya saja, melainkan juga dalam lingkup empirisnya sehingga kesenjangan antara apa yang dihukumkan (*das Sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das Sein*) selalu dimungkinkan.

Adapun yang menjadi permasalahan dalam disertasi ini adalah : (1) Mengapa kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik (2) Bagaimanakah peran birokrasi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil (3) Bagaimanakah rekonstruksi regulasi dalam peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan.

Studi ini bertujuan mendiskripsikan dan menjelaskan kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik. Menjelaskan dan menganalisis peran birokrasi pemerintahan dalam

meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil. Menganalisis dan merekonstruksi regulasi dalam peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan. Melalui studi ini, diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya pengembangan studi birokrasi pemerintah dalam perspektif hukum administrasi negara untuk mewujudkan birokrasi yang berwatak *responsive*, *competent*, dan *accountable*, serta diharapkan pula dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai konsep birokrasi pemerintah dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik. Melalui penelitian ini pula diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis kepada para aparatur negara dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil agar dapat merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang inovatif berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik, sehingga jati dirinya sebagai kelembagaan publik dapat menampilkan kinerja dalam profil yang ideal di masa yang akan datang.

Dalam penulisan disertasi ini, menggunakan metode pendekatan *socio-legal* (*socio-legal study*). Suatu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa tersimak di alam pengalaman sebagai pola perilaku dalam wujud pranata sosial atau institusi sosial, kajian hukum yang mengkonsepkan dan menteorikan hukum sebagai fakta sosial yang positif dan empiris. Teori yang digunakan untuk menganalisisnya adalah teori pendekatan sistem Talcott Parsons dan bekerjanya hukum dalam masyarakat dari Robert B. Seidman.

Tipe penelitian kualitatif. Lokasi penelitian di Kota Padang dengan informan kunci adalah (1) Kepala Bidang Evaluasi Kinerja Pembina Pelayanan Publik pada Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (2) Direktur pada Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan Jakarta (3) Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang. Data yang terkumpul diolah melalui proses editing dan pengklasifikasian kemudian dianalisis secara induktif.

Temuan studi membuktikan bahwa, (1) kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik. Dalam menghadapi permasalahan yang timbul dalam masyarakat, aparatur negara masih menggunakan pendekatan legalistik-positivistik sehingga tidak mampu

mengambil tindakan diskresi (2) peran birokrasi pemerintah untuk peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui strategi kebijakan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penerapan sistem informasi administrasi kependudukan (3) belum terdapat asas-asas umum pemerintahan yang layak di dalam UU No. 23/2006, sehingga rekonstruksi regulasi dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui normatifisasi asas-asas umum pemerintahan yang layak ke dalam UU No.23/2006. Rekomendasi yang diberikan adalah perubahan paradigma dalam *legal thought* para aparatur negara dari *positivism legal thought* menjadi *socio legal thought*. Diperlukan proses penyadaran dan penguatan kepada seluruh lapisan masyarakat. Perlu untuk mengagendakan pelayanan yang berbasis teknologi. Diperlukan hukum pelayanan publik menjadi bidang spesialisasi hukum tersendiri. Diperlukan pengkajian yang lebih komprehensif terhadap UU No. 23/2006 sehingga lebih berorientasi pada perlindungan hukum bagi masyarakat.

PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah Subhanahuwata'ala yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan. Semua usaha dan perjuangan selama penelitian dan penulisan disertasi ini tidak akan berhasil tanpa rahmat dan ridhoNya. Semoga ini semua menjadi bagian dari ketundukan dan ibadah saya kepadaNya.

Disertasi dengan judul **REKONSTRUKSI REGULASI PELAYANAN KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA** merupakan sumbangan pemikiran penulis di tengah birokrasi yang selama ini dipandang banyak kalangan "telah lama menderita penyakit akut". Hal ini juga merupakan suatu tuntutan dari gerakan reformasi yang salah satunya menuntut perubahan paradigma birokrasi di Indonesia, sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tanpa kesempatan, bimbingan, masukan, serta bantuan dan dorongan semangat dari berbagai pihak, disertasi ini tidak akan pernah terwujud seperti bentuknya saat ini. Untuk itu pada kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada :

Kedua orang tua penulis Ayahanda Kolonel Laut (Purn) Syamsi Ramli (almarhum), yang telah dipanggil Allah SWT ketika penulis mengikuti studi ini, dan Ibunda Jasma Kasim, dimana keduanya telah membesarkan, dan mendidik serta

dengan doa tulusnya selalu menyempatkan bangun malam untuk mendoakan putra putrinya.

Rektor Universitas Diponegoro Prof. Dr.dr. Susilo Wibowo, M.S., Med., Sp.And, dan mantan Rektor Universitas Diponegoro Prof. Ir. Eko Budiardjo, M.Sc yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro.

Direktur Program Pascasarjana Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, dan selaku penguji disertasi yang telah memberikan arahan dan bimbingan dalam perbaikan penulisan disertasi ini.

Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih, S.H dan Prof.Dr. Yusriyadi, S.H, M.S, selaku promotor dan co-promotor, yang telah meluangkan banyak waktu dan perhatian dalam memberikan pengarahan, masukan dengan penuh kesabaran dan keikhlasan. Bahkan, di saat penulisan disertasi ini mengalami "kemandegkan" sementara ketika peristiwa gempa bumi terjadi dua kali di Sumatera Barat pada tanggal 10 April 2005 dan tanggal 6 Maret 2007 yang lalu, beliau-beliau selalu memberikan perhatiannya sehingga akhirnya penulisan disertasi ini dapat diselesaikan

Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H dan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA yang merupakan "begawan-begawan sosiologi hukum" telah membuka cakrawala berpikir keilmuan penulis yang selama ini cenderung "hitam-putih".

Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H selaku penguji disertasi yang telah memberikan masukan dan petunjuk, serta memberikan pencerahan kepada penulis dalam merevisi disertasi ini.

Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H. (almarhum) yang telah memberikan inspirasi kepada penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai birokrasi, ketika beliau mengajarkan mata kuliah lembaga dan pranata hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Prof. Dr. Muladi, S.H, mantan Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Undip dengan segala pandangan dan wawasannya yang begitu luas terhadap masalah-masalah hak asasi manusia, serta saran-saran pemikirannya ketika beliau menguji proposal penulis.

Prof. Dr. Esmi Warassih Pujirahayu, S.H., M.S., Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Undip selaku penguji disertasi yang telah memberikan motivasi, bimbingan, dan masukan bagi perbaikan disertasi ini.

Prof.Dr.F.X. Adji Samekto,S.H.,M.Hum, Dr. Nanik Trihastuti, S.H,M.Hum selaku sekretaris II dan sekretaris I program Doktor Ilmu Hukum Undip, serta mantan Sekretaris Program Doktor Ilmu Hukum Undip Prof. Abdullah Kelib, S.H., dengan segala kebaikan dan keramahannya, serta saran-saran yang selalu memberikan motivasi dan dorongan kepada penulis untuk segera dapat menyelesaikan studi ini.

Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H., M.H, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Undip dan selaku penguji disertasi, yang telah memberikan pencerahan kepada penulis dalam merevisi disertasi ini. Kiranya penulis harus banyak belajar kepada beliau tentang bagaimana bersikap secara intelektual dan berolah pikir.

Prof. Dr.Arief Hidayat,S.H., M.S, selaku Dekan Fakultas Hukum Undip dan selaku penguji disertasi, yang telah memberikan saran dan petunjuk kepada penulis dalam merevisi disertasi ini dengan kemudahan yang diberikan kepada penulis sehingga terselesaikannya disertasi ini.

Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum, selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum UNDIP dan selaku penguji disertasi. Dengan semangatnya telah mendorong penulis untuk menyelesaikan disertasi ini. Bimbingan, petunjuk dan persahabatannya, sungguh memberikan motivasi yang tak ternilai dalam proses penyelesaian disertasi ini.

Dr. Ir. Triyuni Soemartono, M.M, sekretaris Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan selaku penguji eksternal yang telah memberikan bimbingan dan masukan bagi perbaikan penulisan disertasi ini.

Dr. Kushandayani, M.Si, selaku penguji disertasi yang telah memberikan bimbingan dan masukan bagi perbaikan penulisan disertasi ini.

Seluruh dosen-dosen pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip yang telah memperluas wawasan keilmuan penulis di bidang ilmu hukum selama mengikuti perkuliahan di Program Doktor Ilmu Hukum Undip.

Direktur Pencatatan Sipil pada Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan dan Pencatatan sipil Departemen Dalam Negeri Jakarta, Budiman, S.H., M.Si yang telah banyak membantu penulis selama melakukan penelitian di Jakarta.

Kepala Bidang Evaluasi Kinerja Pembina Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Jakarta, Drs. Yudi Muryanto, M.M yang telah banyak membantu penulis selama melakukan penelitian di Jakarta.

Prof. Dr. Soewoto Mulyosudarmo, S.H. M.S (almarhum), Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Airlangga Surabaya, yang juga merupakan pembimbing tesis ketika penulis mengikuti studi S2 di Unair Surabaya, yang telah merekomendasikan kepada penulis untuk melanjutkan kembali studi S3 ini pada Universitas Diponegoro,

dan ternyata yang beliau sarankan tidak sia-sia. Mudah-mudahan ini semua menjadi amal buat beliau.

Departemen Pendidikan Nasional, yang telah berkenan memberi kesempatan kepada penulis untuk memperoleh Bea Siswa Program Pascasarjana (BPPS) pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip.

Rektor Universitas Bung Hatta Padang, Prof. Dr. Ir. Hafrizal Syandri,MS dan mantan Rektor Universitas Bung Hatta Padang, Prof. Dr. Yunazar Manjang, yang telah memberikan bantuan dan motivasi kepada penulis untuk segera dapat menyelesaikan studi ini.

Prof. Dr. Sjoefjan Thalib,S.H, mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta Padang, atas segala bantuan dan motivasi yang tak henti-hentinya kepada penulis agar mengikuti pendidikan yang lebih tinggi.

Ketua Dewan Pertimbangan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia Tato Prajamanggala,S.H., yang telah memberi dorongan moril dan materil sehingga penulis dapat menyelesaikan studi ini.

Wakil Rektor II Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang Gunarto,S.H, S.E, Akt,M.Hum., beserta keluarga, atas segala bantuannya selama penulis berada di Semarang.

Mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula) Semarang, Rahmat Bowo Soeharto,S.H., M.Hum, yang telah banyak membantu penulis dan menjadi teman diskusi dalam berbagai hal.

Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan sipil Kota Padang Syafrizon Hakim,S.H., dan Ir. Mudrika mantan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan

sipil Kota Padang, yang telah banyak membantu penulis selama melakukan penelitian.

Staf Bagian Hukum Balaikota Padang, Usiastari,S.H, Elfa, Lindawati serta Suhainus,A.Md, Misnar Sistriwanti, S.A.P yang telah banyak membantu penulis selama melakukan penelitian dan juga Toni, Ali, Suharyanti, Hidayat dan Noviandi yang telah membantu penulis dalam penulisan disertasi ini.

Irwan Suyitno, mantan Senior Engineer P.T. Krakatau Steel beserta keluarga atas dorongan moril dan materiilnya, Kolonel Inf (Purn) Drs. H. Sukardi MZ beserta keluarga Drs. H. Abizar Sawil beserta keluarga, dan Kolonel Laut (Purn) H. Soedharmoyo Soeseno, S.E beserta keluarga yang selalu memberikan semangat di saat fase-fase sulit dalam kehidupan penulis sehingga akhirnya studi ini dapat diselesaikan.

Rekan-rekan sejawat, Dr. Joko Priyono,S.H,M.Hum. Dr. Bahder Johan Nasution,S.H.,M.Hum, Dr. Suparmin, S.H,M.H, Agung Sujatmiko,S.H, M.H, Wulanmas A.P.G. Frederik,S.H., M.H., Nurbeti, S.H,M.H, Yansalzisatry, S.H.M.H, Syafril,S.H,M.H, Woro Winandi,S.H.M.H, dan Tri Susilowati,S.H,M.Hum yang telah banyak membantu penulis dan menjadi teman diskusi dalam berbagai hal yang dapat menambah wawasan penulis dalam mempelajari ilmu hukum, serta teman-teman di Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta Padang.

Mbak Diah, S.E., Mbak Alvi, Mbak Padmi, Mbak Eni, Pak Yuli, Mas Mintarno, Mas Delta yang dengan keramahan, dan kenyamanan dalam melayani segala keperluan yang berkaitan dengan administrasi di Program Doktor Ilmu Hukum Undip, serta Pak Jumadi di bagian perpustakaan Program Doktor Ilmu Hukum Undip

yang selalu dengan senang hati membantu mencari bahan-bahan yang berkaitan dengan disertasi ini.

Akhirnya, semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi pemerhati masalah-masalah birokrasi dan pelayanan publik dalam kajian hukum administrasi negara dan semoga segala bantuan, bimbingan, arahan dan do'a yang telah diberikan oleh semua pihak kepada penulis, akan menjadi amal baik kelak di sisi Tuhan Yang Maha Kuasa. Amin Ya Robbal Alamin.

Penulis,

Lis Febrianda

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
SURAT PERNYATAAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT.....	vi
RINGKASAN	vii
SUMMARY	xiii
KATA PENGANTAR.....	xviii
DAFTAR ISI.....	xxv
DAFTAR TABEL, RAGAM, DAN BAGAN.....	xxx
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Permasalahan.....	1
1.2. Perumusan Permasalahan.....	16
1.3. Tujuan Penelitian	18
1.4. Manfaat Penelitian	19
1.4.1. Manfaat Teoritis.....	19
1.4.2. Manfaat Praktis	19
1.5. Kerangka Pemikiran.....	20
1.6. Metode Penelitian	31
1.6.1. Metode Pendekatan.....	32
1.6.2. Tipe Penelitian	33

1.6.3. Lokasi Penelitian.....	34
1.6.4. Sumber Informasi atau Informan	35
1.6.5. Instrumen Penelitian	36
1.6.6. Sumber Data.....	36
1.6.7. Teknik Pengumpulan Data.....	36
1.6.8. Metode Pengolahan dan Analisis Data	37
1.7. Originalitas Penelitian.....	38

BAB II PEMIKIRAN KONSEPTUAL DAN TEORITIK KUALITAS PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK OLEH BIROKRASI PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM

ADMINISTRASI NEGARA	44
2.1. Kerangka Konseptual dan Teoritik	44
2.1.1. Konsep Tentang Birokrasi Pemerintah	46
2.1.2. Konsep Tentang Pelayanan Publik	59
2.1.3. Konsep Tentang Kualitas Pelayanan Publik	68
2.1.4. Teori Tentang Birokrasi Pemerintah.....	76
2.1.5. Teori Tentang Pelayanan Publik.....	93
2.2. Dinamika Perkembangan Birokrasi Pemerintah.....	100
2.2.1. Masa Kerajaan	101
2.2.2. Masa Kolonial.....	107
2.2.3. Masa Merdeka (Masa Republik Indonesia)	111
2.3. Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara Dalam Birokrasi Pemerintah	135
2.3.1. Landasan Hukum Administrasi Negara	138
2.3.1.1. Negara Hukum Klasik / Formal.....	139

2.3.1.2. Negara Hukum Modern / Materiil	143
2.3.2. Fungsi Pemerintahan.....	148
2.3.3. Tindakan Pemerintah	162
2.3.4. Kebebasan Bertindak (<i>freies Ermessen</i>)	166
2.3.5. <i>Good Governance</i> dan Maladministrasi	174
2.3.6. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL)...	190
2.4. Birokrasi Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik....	199
2.4.1. Regulasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik	201
2.4.2. Pergeseran Paradigma <i>New Public Management</i> Menuju <i>New Public Service</i>	216
2.4.3. Pembentukan Standar Pelayanan Publik.....	226
2.4.4. Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dalam Optik Pendekatan Sistem	235

BAB III PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DALAM

BIDANG PENDAFTARAN PENDUDUK DAN PENCATATAN

SIPIL DI KOTA PADANG..... 243

3.1. Gambaran Umum Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.....	244
3.1.1. Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	244
3.1.2. Sumber Daya Manusia pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.....	256
3.1.3. Sarana Pendukung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	264
3.2. Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil.	269

3.2.1. Mekanisme Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil.....	270
3.2.2. Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Berbagai Daerah.....	289

BAB IV PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN KEPENDUDUKAN

DAN PENCATATAN SIPIL.....	300
4.1. Kualitas Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil.....	302
4.1.1. Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Dalam Dimensi Yuridis dan Non Yuridis.....	302
4.1.2. Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Berdasarkan Keputusan Menpan No.25/KEP/M.PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah	319
4.2. Peran Birokrasi Pemerintahan Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil	332
4.2.1. Strategi Kebijakan Birokrasi Pemerintahan Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil.....	334
4.2.2. Penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.	351
4.3. Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil.....	356

4.3.1. Analisis UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan Dari Segi Kebutuhan Praktis dan Prospek Yang Akan Datang.....	358
4.3.2. Hal-Hal yang Perlu Diantisipasi Dalam Pembenahan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil	371
4.3.3. Rekonstruksi Terhadap UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan Melalui Normatifisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak.....	382
BAB V PENUTUP.....	390
5.1. Simpulan	390
5.2. Rekomendasi.....	392
DAFTAR PUSTAKA.....	396
INDEKS HAL.....	418

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Dalam kehidupan kenegaraan modern, birokrasi semakin menjadi perangkat sentral untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Pada abad kedua puluh satu ini birokrasi menjadi demikian penting, dan masyarakat hanya akan mendapat pelayanan publik secara memuaskan jika itu diselenggarakan melalui birokrasi modern. Oleh karena itu, setidaknya ada tiga alasan kehadiran birokrasi dirasa semakin diperlukan yaitu :¹ *Pertama*, pluralisme politik. Diferensiasi pola kehidupan masyarakat mengakibatkan terbentuknya pluralisme politik yang belum pernah terjadi pada jaman sebelumnya. Untuk menjawab aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, pemerintah harus melakukan departemenisasi yang sangat luas, dan itu hanya bisa dilaksanakan melalui birokrasi. *Kedua*, proses konsentrasi. Ini terjadi karena begitu banyak tugas-tugas finansial yang mesti dilaksanakan oleh birokrat sehingga mau tidak mau harus dapat memelihara gerak langkah birokrasi dengan sistem pertanggungjawaban yang pasti. *Ketiga*, kompleksitas teknologi. Hal ini juga menghendaki dibuatnya pola-pola rasional yang telah menjadi ciri khas birokrasi. Di samping itu, yang perlu diperhatikan adalah bahwa rasionalitas birokrasi hendaknya tanggap terhadap kehendak rakyat, bukan sekedar mengutamakan rasionalitas yang kaku. Di samping itu Etzioni mengatakan bahwa :²

Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apapun. Di negara-negara yang sedang membangun peranan birokrasi yang sudah penting itu semakin bertambah penting dengan

¹ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 71

² Amitai Etzioni, *Organisasi-Organisasi Modern*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986, h.35.

dijalankannya pula oleh birokrasi fungsi-fungsi lain di luar *policy implementation* seperti menjadi artikulatur dan agregator kepentingan, menjadi sumber informasi tentang *public issues and political events*, sehingga mempengaruhi proses penyusunan kebijakan pemerintah, menjalankan sosialisasi politik, menjadi stabilisator politik, menjadi pengendali pembangunan, melakukan pelayanan, dan lain sebagainya.

Oleh karena keberadaan birokrasi yang demikian penting, maka peran birokrasi menjadi sangat menentukan “hitam putihnya” kehidupan negara dan masyarakat. Apabila birokrasi mempunyai kinerja yang baik, inovatif, kreatif dan produktif, maka akan baiklah negara dan masyarakatnya. Sebaliknya, apabila birokrasi tidak baik dan tidak produktif, maka juga akan menghancurkan negara. Dengan kata lain, peran birokrasi dapat memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi masyarakat. Di satu sisi dapat menjadi lembaga yang sangat bermanfaat bagi masyarakat mencapai tujuan-tujuan hidupnya, namun pada sisi lain birokrasi juga dapat menyengsarakan, menindas, mengeksploitasi, dan bahkan dapat mendorong masyarakat menuju kehancuran.

Berbicara mengenai birokrasi, maka di Indonesia persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah³ dan seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern.⁴ Yahya Muhaimim mengungkapkan bahwa, birokrasi sebagai keseluruhan aparatur pemerintah yang membantu pemerintah di dalam melaksanakan tugas-tugasnya, dan mereka ini menerima gaji dari pemerintah. Oleh karena itu, birokrasi berfungsi menghubungkan pemerintah

³ Di Indonesia jika ada bahasan tentang birokrasi maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Tulisan mengenai birokrasi memang banyak, demikian pula karangan mengenai pegawai pemerintah atau pamong praja. Namun buku yang membahas kombinasi keduanya tentang birokrasi pemerintah atau birokrasi yang dijalankan oleh pamong praja diakui memang tidak banyak. Lihat Miftha Thoha dalam *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h.2. Lihat juga Keith Dowding, *The Civil Service*, Routledge Publisher, New York, N.Y., 1995, “There are many books on the civil service and on bureaucratic theory. There are not many which combine explanation of both bureaucratic theory and the civil service.”

⁴ Miftha Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h.2.

dengan rakyat dalam segi pelaksanaan kepentingan masing-masing.⁵ Pandangan yang sama juga diungkapkan M.Mas'ud Said bahwa, birokrasi pada dasarnya merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dengan demikian birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan.⁶

Dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan, tidak dapat dipungkiri bahwa negara memerlukan entitas birokrasi. Birokrasi adalah satu-satunya lembaga yang memiliki struktur jaringan terlengkap di seluruh wilayah negara atau daerah. Oleh karena fungsinya sebagai alat penyelenggara pemerintahan, keberadaan institusi birokrasi meliputi setiap desa atau kelurahan yang ada dalam suatu negara atau daerah. Dengan struktur dan jaringan semacam ini, tentu saja birokrasi menjadi satu-satunya institusi yang mampu menjangkau dan berpengaruh terhadap perkembangan kehidupan manusia secara menyeluruh. Dengan demikian, semua sumber kekuasaan yang dimiliki oleh birokrasi itu menjadikan birokrasi sebagai institusi atau lembaga yang dominan dan dibutuhkan oleh semua pihak, bahkan hampir tidak mungkin ada satu orang pun atau kelompok yang hidup di negara modern yang tidak bergantung pada birokrasi.

Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1998 membawa perubahan yang signifikan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini juga terjadi di dalam birokrasi yang merupakan organisasi pemerintah dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat. Gerakan reformasi menghendaki birokrasi memiliki netralisasi politik, transparan, responsif

⁵ *Ibid.*

⁶ M.Mas'ud Said dalam Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, *Birokrasi dalam Polemik*, Pustaka Pelajar Bekerjasama Dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Yogyakarta, 2004, h.55.

dan akuntabel. Dengan tuntutan ini, otomatis birokrasi harus membangun *frame* dan karakteristik baru dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan amanat yang dikehendaki rakyat. Namun harapan publik untuk melihat adanya perbaikan kualitas pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil sering tidak terwujud. Hal ini disebabkan stigma negatif yang melekat pada birokrasi pemerintah sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*) yang diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit, lambatnya pelayanan, dan korupsi dengan beranekaragam bentuknya. Di samping itu juga karena paradigma⁷ yang selalu melekat pada para birokrat selalu cenderung menganggap sebagai abdi negara daripada sebagai abdi masyarakat. Padahal idealnya menurut Ryaas Rasyid, pemerintah pada hakikatnya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat.⁸

Selanjutnya dinyatakan Ryass Rasyid bahwa, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) tugas pokok yaitu :⁹

1. Memberikan pelayanan umum (*public service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan, perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk.
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan

⁷ Istilah paradigma menjadi begitu populer setelah diintroduksikan oleh Thomas Kuhn melalui bukunya *The Structure of Scientific Revolution*, University of Chicago Press, Chicago, 1962 yang membicarakan tentang Filsafat Sains. Kuhn menggunakan istilah tersebut tidak kurang dari 21 kali dalam arti yang berbeda-beda. Pembahasan tentang paradigma ini lebih luas diuraikan oleh Yusriyadi, "Alternatif Pemikiran Tentang Paradigma Ilmu Hukum Indonesia", dalam *Wajah Hukum Di Era Reformasi: Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 41-49. Lihat Erlyn Indarti, *Paradigma: Jati Diri Cendekia*, Makalah Pada Diskusi Ilmiah PDIH UNDIP Semarang. Tanggal 1 Nopember 2000, h. 3-4. Lihat juga dalam Majalah Hukum UNDIP, *Masalah-Masalah Hukum, Legal Constructivism: Paradigma Baru Pendidikan Hukum Dalam Rangka Membangun Masyarakat Madani*, Vol. XXX, No.3, Juli-September 2001, h.139-154.

⁸ Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000, h.11.

⁹ *Ibid*, h. 12.

pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan.

3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

Dari uraian di atas jelas bahwa, birokrat sebagai pelaksana penyelenggara negara serta pelayan masyarakat harus dapat memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat agar ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat dapat tercapai. Di samping itu, birokrat juga dituntut untuk mampu menciptakan iklim dan tata kerja baru bagi aparatnya agar dapat mengatasi tantangan di masa yang akan datang.

Pelayanan publik hanyalah merupakan salah satu manifestasi fungsi birokrasi,¹⁰ namun yang terpenting adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang berkualitas yang merupakan kunci utama dalam rangka memenuhi hak-hak dasar/ konstitusional rakyat sehingga pembangunan nasional dapat dilakukan secara berkelanjutan.¹¹ Membatasi fungsi birokrasi hanya pada pelayanan publik akan menjadikan birokrasi berfungsi pada level teknis rutin dan jangka pendek. Padahal birokrasi tidak hanya melayani tujuan teknis rutin dan jangka pendek, namun birokrasi dibentuk dalam rangka untuk tercapainya tujuan bangsa dan negara,¹² seperti yang tercantum dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan Umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, serta

¹⁰ M. Mas'ud Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2007, h. 218.

¹¹ Taufiq Effendi, *Reformasi Birokrasi: Sebagai Strategi Untuk Menciptakan Pemerintahan Yang Baik dan Pelayanan Publik Yang Berkualitas Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*. Disampaikan pada Upacara Penganugerahan Gelar *Doctor Honoris Causa* dalam Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Tanggal 27 Oktober 2008, Semarang, h. 80.

¹² *Op.Cit*, h.218

4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan negara tersebut, diperlukan berbagai sarana pendukung, dalam hal ini salah satunya adalah sarana hukum, khususnya hukum administrasi negara. Sehubungan dengan ini, pentingnya eksistensi hukum administrasi negara dapat dipahami dengan merujuk pendapat Sjachran Basah bahwa, hukum administrasi negara adalah semua kaedah yang merupakan sarana hukum untuk mencapai tujuan negara.¹³ Lebih lanjut dikatakan bahwa peranan hukum administrasi negara sangat dominan dan esensial karena pada hakikatnya hukum administrasi negara adalah seperangkat norma yang mengatur dan memungkinkan administrasi negara untuk menjalankan fungsinya dan melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara itu sendiri.¹⁴

Hukum Administrasi Negara itu sendiri dari waktu ke waktu mengalami perkembangan terus-menerus, baik dari segi ruang lingkupnya maupun dari segi permasalahan-permasalahan yang tercakup didalamnya. Puncak perkembangan hukum administrasi negara sangat dirasakan pada negara yang bertipe *welfare state* (negara kesejahteraan). Indonesia termasuk salah satu negara yang bertipe *welfare state* dapat dilihat dalam sila kelima dari Pancasila sebagai dasar falsafah negara yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini berarti tujuan negara adalah menuju kepada kesejahteraan dari para warganya. Di samping itu dapat pula dilihat dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai salah satu negara yang bertipe *welfare state*, campur tangan negara dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat tidak dapat dihindari lagi, termasuk

¹³ S.F. Marbun, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004, h.19.

¹⁴ *Ibid*, h.23.

dalam hal tugas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil. Berkaitan dengan hal ini, seringkali perilaku aparaturnegara dalam berinteraksi dengan masyarakat tidak mencerminkan ke arah pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, untuk mewujudkan *good governance* ini perlu didukung dengan pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang layak agar aparaturnegara dapat lebih optimal dalam meningkatkan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil kepada masyarakat, sehingga dapat terwujud suatu administrasi kependudukan yang baik pula.

Diketahui bahwa, birokrasi dalam pengertian sehari-hari diidentikkan dengan ketidakefisienan (*inefficiency*) dalam arti pemerintahan.¹⁵ Walaupun bukan pengertian sesungguhnya dari birokrasi, namun dalam ranah empirik sering dijumpai stereotip bernada negatif yang dialamatkan kepada birokrasi. Stereotip ini menandai ciri-ciri dan gejala-gejala yang terkait dengan implikasi model kelembagaan birokrasi dari Weber antara lain sebagai berikut:¹⁶

1. Birokrasi tradisional, yang berorientasi kosmologi belum berstatus birokrasi kesejahteraan dan pendidikan, bermental priyayi dan feodalistik.
2. Birokrasi yang tidak bertanggung jawab, dalam hubungannya dengan ketidakbecusan mengurus mandat legislatif dalam eksekusi ketetapan-ketetapan yang telah digariskan.
3. Birokrasi disfungsional, yang berada di bawah standar mengacu pada prevalensi-prevalensi dari sisi ketidaklayakan-kelayakan fungsi distributif dalam konteks efektivitas kinerja instrument pemerintahan demokratis dan partisipatif.
4. Birokrasi patrimonial dan korporatis, yang dibentuk oleh sejarah dan realita kepolitikan yang bekerja dalam langgam otoritarian yang sangat aktif dalam mengambil peran inisiatif dan paling tahu dalam penyusunan kebijakan publik dengan orientasi vertikal melalui jaringan korporatis yang menggantung ke atas dan kompleks.

¹⁵ Peter Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1987, h.3.

¹⁶ H. Hariyoso, *Pembaruan Birokrasi dan Kebijakan Publik*, Peradaban, Jakarta, 2002, h. 51-55.

5. Birokrasi nan pongah, yang dikaitkan dengan kinerja kurang menanggapi dan memfasilitasi isu dan praktek demokratisasi pemerintahan untuk menanggapi kepentingan rakyat.

Dari beberapa implikasi model kelembagaan birokrasi tersebut, maka tipe ideal birokrasi yang rasional itu menurut Max Weber dapat dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:¹⁷

1. *They are personally free and subject to authority only with respect to their impersonal official obligation.*
2. *They are organized in a clearly defined hierarchy of offices.*
3. *Each office has a clearly defined sphere of competence in the legal sense.*
4. *The office is filled by a free contractual relationship.*
5. *Candidates are selected on the basis of technical qualification.*
6. *They are remunerated by fixed salaries in money, for the most part with a right to pensions.*
7. *The office is treated as the sole, or at least the primary, occupations of the incumbent*
8. *It constitutes a career. There is a system of promotion according to seniority or to achievement or both. Promotion is dependent on the judgement of superiors.*
9. *The official works entirely separated from ownership of the means of administration and without appropriation of his positions.*
10. *He is subject to strict and systematic discipline and control in the conduct of the office.*

Pada dasarnya birokrasi merupakan mata rantai yang menghubungkan pemerintah dengan rakyatnya, dan birokrasi merupakan alat pemerintah yang bekerja untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam posisi demikian, maka

¹⁷ Max Weber, *The Essentials of Bureaucratic Organization; An Ideal-type Construction* dalam Robert K. Merton, *et al (ed), Reader in Bureaucracy*, Columbia University, The Free Press Glencoe, Illionis, t.t, h. 21-22.

tugas birokrasi adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan merealisasikan setiap kebijakan pemerintah untuk mencapai kepentingan masyarakat.

Sehubungan dengan hal di atas, maka tuntutan akan pelayanan administrasi kependudukan yang tertib dan tidak diskriminatif menjadi sangat dibutuhkan, oleh karena peraturan perundang-undangan mengenai administrasi kependudukan yang ada sudah tidak sesuai lagi sehingga diperlukan suatu pengaturan secara menyeluruh. Oleh sebab itu, pemerintah telah mengeluarkan UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan yang memuat pengaturan dan pembentukan sistem administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, dimana dalam UU No. 23/2006 BAB I Pasal 1 disebutkan bahwa :

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Dalam rangka penataan dan ketertiban Administrasi Kependudukan, diperlukan suatu sistem registrasi penduduk dengan menggunakan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dimana data penduduk terekam dalam *database* yang dimutakhirkan secara terus menerus manakala ada perubahan yang diakibatkan oleh peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami penduduk. Catatan dibuat bagi setiap individu dan perubahan-perubahan yang dilakukan selama masa hidupnya.¹⁸, catatan yang dibuat untuk pencatatan sipil, peristiwa kelahiran, perkawinan, perceraian, dan kematian, serta pengakuan anak. Data penduduk dicatat dalam register akta dan diterbitkan kutipan akta, sedangkan untuk peristiwa penting

¹⁸ Said Rusli, *Ilmu Kependudukan*, LP3ES, Djambatan, Jakarta, 1996, h.38

lainnya seperti pengangkatan anak, pengesahan anak, perubahan nama, perubahan status kewarganegaraan, dan perubahan peristiwa penting lainnya (jenis kelamin), cara pencatatan berupa catatan pinggir pada akta-akta yang dimiliki oleh penduduk, dengan demikian secara spesifik konsep kependudukan dan pencatatan sipil yang dimaksudkan dalam studi ini adalah suatu sistem registrasi yang menghasilkan dokumen kependudukan antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akta Kelahiran. Dengan akta kelahiran, setiap anak yang lahir harus mempunyai kepastian hukum dalam hal asal usul keturunan, status hukum, dan kewarganegaraan. Di samping itu, akta kelahiran juga merupakan akta dasar yang dikemudian hari menjadi persyaratan pengurusan berbagai keperluan yang bernilai hukum.

Pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil merupakan kegiatan yang sangat penting, karena dari kegiatan tersebut akan diperoleh data mikro yang aktual, dan bukan semata-mata agregatif. Untuk itu pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang tertib dan valid selain berguna bagi pengesahan secara hukum atas peristiwa penting dan peristiwa kependudukan perorangan, juga sangat bermanfaat bagi pemerintah (pusat) dan pemerintah daerah untuk perencanaan program-program pembangunan sebagai dasar peningkatan dan pengembangan kualitas penduduk sendiri.¹⁹ Bahkan, Muhajir Darwin mengatakan bahwa, masalah kependudukan merupakan salah satu titik sentral dalam pembangunan. Oleh karena itu, jika pemerintah ingin menyejahterakan rakyat, hal ini jangan pernah diabaikan, dan jika persoalan ini tidak diperhatikan dari daftar kebijakan pemerintah, Indonesia semakin

¹⁹ Sri Hendrastuti, *Laporan Akhir Tim Penyusunan Naskah Akademis RUU Administrasi Kependudukan*, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia-BPHN, Jakarta, 2004, h.9.

terancam menjadi negara yang gagal.²⁰ Tidak jarang para birokrat mengabaikan data kependudukan dalam upaya melaksanakan program-program maupun kebijakan-kebijakannya. Padahal segala aktivitas yang berkaitan dengan kebutuhan manusia selayaknya dikaitkan dengan jumlah, pertumbuhan dan komposisi, serta penyebaran penduduk suatu wilayah, sehingga akurasi dalam memandang prospek ke depan lebih tertuju dengan jelas.²¹ Oleh sebab itu, masalah kependudukan merupakan isu yang sangat strategis dalam kerangka pembangunan nasional, karena :²²

1. Kependudukan atau dalam hal ini adalah penduduk, merupakan pusat dari seluruh kebijakan dan program pembangunan yang dilakukan. Penduduk adalah subjek dan objek pembangunan. Sebagai subjek pembangunan maka penduduk harus dibina dan dikembangkan sehingga mampu menjadi penggerak pembangunan. Sebaliknya pembangunan juga harus dapat dinikmati oleh penduduk yang bersangkutan, dengan demikian jelas bahwa pembangunan harus dikembangkan dengan memperhitungkan kemampuan penduduk agar seluruh penduduk dapat berpartisipasi aktif dalam dinamika pembangunan. Sebaliknya, pembangunan baru dikatakan berhasil jika mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk dalam arti yang lebih luas lagi.
2. Keadaan atau kondisi kependudukan yang ada sangat mempengaruhi dinamika pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan kualitas penduduk yang memadai

²⁰ Peringatan ini disampaikan pakar kependudukan UGM, Muhajir Darwin dalam “Abaikan Kependudukan, Negara Terancam Gagal”, *Kompas*, Tanggal 24 Maret 2007.

²¹ Sri Kusreni, “Pentingnya Data Kependudukan Dalam Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Kependudukan UNPAD*, Vo. 3, No.2, Juli, 2001, h. 143-149. Lihat juga Priyono Tjiptoherijanto yang berpendapat bahwa untuk melihat pertumbuhan penduduk dan laju pembangunan diperlukan adanya tolak ukur kependudukan yang mencakup berbagai aspek seperti kependudukan, SDM, ekonomi, sosial budaya, pendidikan dan lain-lain yang dapat berfungsi sebagai alat pemantau pembangunan ekonomi dan sebagai dasar kebijakan intervensi terhadap sektor-sektor pembangunan yang dapat mengganggu keharmonisan dan keseimbangan penduduk dan lingkungan. Dalam *Keseimbangan Penduduk; Manajemen SDM dan Pembangunan Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999, h.36-37.

²² Priyono Tjiptoherijanto, *Kependudukan Birokrasi dan Reformasi Ekonomi; Pemikiran dan Gagasan Masa Depan Pembangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, h. 23-24. Lihat juga Moh. Soeryani, dkk, yang melihat masalah kependudukan dan penduduk dapat disoroti dengan pendekatan sistem yaitu suatu totalitas bagian yang terdiri dari berbagai sub komponen yang saling berkaitan. Dalam *Lingkungan: Sumberdaya Alam dan Kependudukan Dalam Pembangunan*. UI-Press, Jakarta, 1987, h.103-105. Moh. Yasin juga berpendapat bahwa pengetahuan tentang kependudukan adalah penting untuk lembaga-lembaga swasta maupun pemerintah baik di tingkat nasional maupun daerah. Dalam *Dasar-Dasar Demografi*. F. Ekonomi –UI, Jakarta, 2004, h.4-5.

akan merupakan pendorong bagi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya jumlah penduduk yang besar jika diikuti dengan tingkat kualitas yang rendah, akan menjadikan penduduk tersebut sebagai beban bagi pembangunan.

3. Dampak perubahan dinamika kependudukan baru akan terasa dalam jangka waktu yang panjang, oleh sebab itu persoalan kependudukan dan pembangunan nasional harus ditangani secara cermat, sungguh-sungguh dan hati-hati. Kesalahan dalam penanganan akan berdampak buruk pada generasi mendatang dan bukan mustahil akan berdampak pada kehancuran bangsa.

Dalam UUD 1945 Pasal 28 ayat (1) amandemen kedua dan Pasal 34 ayat (3) amandemen keempat telah mengamanatkan negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur negara dalam berbagai sektor pelayanan terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, wajib dilaksanakan sesuai dengan amanat UUD 1945 tersebut. Di samping itu, dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas pertama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan yang sangat diperlukan oleh masyarakat (dapat dilihat pada tabel 1). Ini artinya bahwa, pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil selama ini paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat. Bahkan, dalam sebuah survei mengenai penilaian kualitas pelayanan biokrasi di Indonesia yang dilakukan *The Political and Economic Risk Consultancy Ltd*, Indonesia menduduki peringkat terburuk kedua di Asia (dapat dilihat

pada tabel 2). Dari berbagai keluhan masyarakat dan hasil survei mengenai kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia, kiranya menjadi pembahasan yang penting untuk dikaji seiring telah dikeluarkannya UU No. 23/2006.

TABEL 1
DAFTAR PRIORITAS JENIS PELAYANAN PUBLIK

NO	SEKTOR	JENIS LAYANAN
1.	Administrasi Kependudukan	1. KTP 2. Akta Kelahiran 3. Catatan Sipil 4. Akta Kematian 5. Akta Nikah / Cerai 6. Kartu Keluarga
2.	Kepolisian	1. STNK dan BPKB 2. SIM 3. Penyelesaian Laporan Pengaduan Masyarakat
3.	Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi	1. SIUP, SITU, Tanda Daftar Perusahaan 2. Metrologi / Tera 3. Pengujian Hasil Industri 4. Kredit Usaha
4.	Bea Cukai dan Pajak	1. Bea Masuk 2. Cukai 3. NPWP 4. Pelayanan Pembayaran Pajak
5.	Kesehatan	1. Rumah Sakit 2. Puskesmas 3. Posyandu
6.	Imigrasi	1. Pengurusan Paspor 2. Pengurusan Keimigrasian Lainnya
7.	Perhubungan	1. Ijin Usaha Angkutan Darat/ Laut/ Udara 2. Pelayanan Bandara / Pelabuhan / Stasiun / Terminal Bis 3. Ijin Kelaikan Kendaraan Bermotor
8.	Ketenagakerjaan	1. Kartu Kuning (Pencari Kerja) 2. Informasi Kesempatan Kerja 3. Penempatan Tenaga Kerja 4. Pelayanan TKI di Bandara dan Pelabuhan Laut
9.	Pertanahan dan Pemukiman	1. Pengurusan Sertifikat Tanah 2. Pengurusan Pengalihan Hak Atas Tanah 3. IMB 4. Ijin Lokasi Industri/ Perdagangan 5. HO 6. Amdal

10.	Pendidikan	1. Pendidikan Dasar 2. Pendidikan Menengah 3. Pendidikan Lainnya
11.	Penanaman Modal	1. Ijin PMA 2. Ijin PMDN 3. Informasi Potensi Investasi

Sumber : SE MENPAN No.10/M.PAN/07/2005

TABEL 2
KUALITAS BIROKRASI DI INDONESIA

No.	Tahun	Nilai	Keterangan
1.	1997	8,16	Terburuk ketiga di Asia
2.	1998	7,91	Terburuk keempat di Asia
3.	1999	8,18	Terburuk kelima di Asia
4.	2000	7,44	Terburuk kelima di Asia
5.	2001	8,83	Terburuk ketiga di Asia
6.	2004	7,75	Terburuk kedua di Asia
7.	2006	8,20	Terburuk kedua di Asia

Sumber : Kompas, 26 Mei 2006, *Survey of Political and Economic Risk Consultacy* terhadap 1.000 ekspatriat di Asia.

Dengan berlakunya UU No. 23/2006, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Namun di lain pihak, perilaku para birokrat dalam pelayanan publik masih menunjukkan perlakuan yang diskriminatif dan menganut pola hubungan kekuasaan *top down*. Pendekatan seperti ini selalu menampakkan kepentingan hierarkhi, formalitas, dan impersonalitas yang sangat mendukung ke arah tercapainya sebuah kekuasaan. Oleh sebab itu, baik dan tidaknya kualitas layanan pemerintahan pertama-tama akan dilihat dari bentuk atau pola hubungan kekuasaan

yang dibangun²³, sehingga fungsi pemerintah dalam paradigma baru lebih dapat memacu kemajuan seperti *steering*, fasilitasi, motivasi pemberdayaan (*enabling /empowering*), regulasi, *preventing*, sebagai antisipasi dalam lingkup pendayagunaan aparatur negara²⁴

Meskipun secara normatif masalah pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil telah diatur dalam UU No. 23/2006, namun faktanya problematika birokrasi pemerintah dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil masih sarat dengan kompleksitas permasalahan yang tidak hanya menyangkut persoalan pola hubungan kekuasaan saja, tetapi berbagai stigma negatif yang melekat pada birokrasi pemerintah masih menjadi kendala utama. Kondisi ini tentu saja akan berdampak negatif pada masyarakat, karena iklim tersebut akan menciptakan kondisi yang tidak kompetitif dan tidak sensitif terhadap perbaikan secara menyeluruh, dengan demikian keberadaan birokrasi pemerintah dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil tidak hanya dilihat dalam teks normatifnya saja, melainkan juga dalam lingkup empirisnya sehingga kesenjangan antara apa yang di hukumkam (*das Sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das Sein*) selalu dimungkinkan.

1.2. Perumusan Masalah

Dalam negara hukum modern tugas pokok negara tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum, tetapi juga mencapai keadilan sosial (*sociale gerechtiheid*) bagi

²³ Dadang Juliantara (ed), *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, Pembaharuan, Yogyakarta, 2005, h. vi.

²⁴ Feisal Tamin, *Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Belantika, Jakarta, 2004, h.50.

seluruh rakyat.²⁵ Sebagai negara hukum yang berorientasi pada negara kesejahteraan (*welfare state*), intensitas campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat semakin berkembang, sehingga peranan hukum administrasi negara semakin dominan dan penting. Oleh karena itu, kebutuhan terhadap perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah semakin diperlukan. Di samping itu, hukum administrasi negara sebagai norma fundamental dapat memberikan arah dan rambu-rambu bagi aparatur negara menuju pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Dengan berlakunya UU No. 23/2006, pada hakikatnya adalah memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik dan perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Di samping itu juga penyelenggaraan administrasi kependudukan bertujuan untuk:²⁶

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk.
2. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk.
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.
4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu.
5. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

²⁵ Muchsan dalam S.F. Marbun dkk, *Op.Cit*, h. 202.

²⁶ Penjelasan UU No. 23/2006.

Meskipun pemenuhan hak-hak administratif telah tertuang dalam UU No.23/2006, namun masih adanya pelayanan yang berbelit-belit, lamanya waktu pelayanan, adanya diskriminasi membuat kondisi ini semakin tidak kondusif sehingga akan menciptakan kondisi yang tidak kompetitif dan tidak sensitif terhadap perbaikan secara menyeluruh. Kondisi riil tersebut berbeda dengan apa yang “dihukumkan” oleh hukum positif.

Dari uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam disertasi ini adalah :

1. Mengapa kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik?
2. Bagaimanakah peran birokrasi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil ?
3. Bagaimanakah rekonstruksi regulasi dalam peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan ?

1.3. Tujuan Penelitian

Dari rumusan permasalahan di atas, telah mencerminkan fokus penelitian dalam disertasi ini. Untuk itu, secara lebih operasional dan terinci yang menjadi tujuan penelitian dalam disertasi ini adalah sebagai berikut :

1. Mendiskripsikan dan menjelaskan kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik.
2. Menjelaskan dan menganalisis peran birokrasi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.
3. Menganalisis dan merekonstruksi regulasi dalam peningkatan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya pengembangan studi birokrasi pemerintahan dalam perspektif hukum administrasi negara dan / atau hukum tata negara untuk mewujudkan birokrasi yang berwatak *responsive*, *competent*, dan *accountable*. Melalui penelitian ini diharapkan pula dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai konsep birokrasi pemerintahan dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik.

1.4.2. Manfaat Praktis

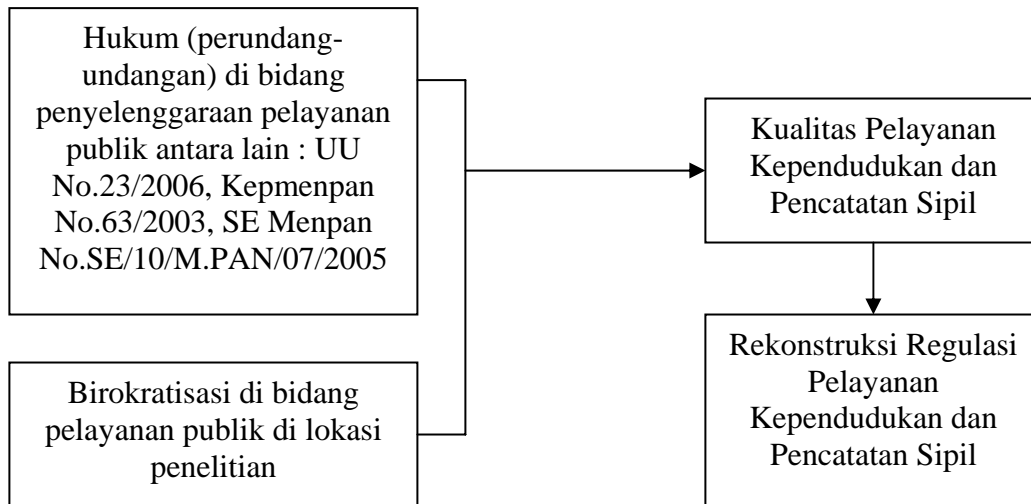
Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis kepada para aparatur negara dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil agar dapat

merumuskan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang inovatif berdasarkan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik, sehingga jati dirinya sebagai kelembagaan publik dapat menampilkan kinerja dalam profil yang ideal di masa yang akan datang.

1.5. Kerangka Pemikiran

Agar suatu studi tetap terarah/ fokus pada tujuan yang telah ditetapkan, maka diperlukan kerangka pemikiran yang berfungsi sebagai pedoman atau arah pembahasan seluruh rangkaian kegiatan studi. Untuk dapat merekonstruksi kerangka pemikiran tersebut, maka terlebih dahulu perlu ditentukan ruang lingkup kajian permasalahan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil oleh birokrasi pemerintahan (dapat dilihat pada ragaan 1). Berdasarkan atas lingkup kajian itu, selanjutnya akan dilakukan pembatasan-pembatasan tertentu sehingga studi ini tidak terlalu luas. Untuk itu dapat diketengahkan beberapa teori yang berkaitan dengan kajian permasalahan dalam studi ini, sehingga dapat dipakai sebagai pisau analisis dalam menjelaskan dan menganalisis permasalahan penulisan disertasi ini.

RAGAAAN 1
LINGKUP KAJIAN UMUM PELAYANAN KEPENDUDUKAN DAN
PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAHAN



Penduduk merupakan salah satu unsur terbentuknya suatu negara, di samping unsur-unsur lain yaitu adanya pemerintahan dan wilayah.²⁷ Dalam kehidupan sehari-hari, penduduk melakukan berbagai hubungan interaksi sosial. Berbagai hubungan itu dilakukan oleh penduduk dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidupnya. Kelangsungan hidup penduduk sebagai makhluk biologis dan makhluk sosial adalah mempertahankan kelangsungan hidup secara bahagia dan sejahtera.

Dengan pertumbuhan jumlah penduduk yang demikian cepat, problem-problem sosial yang baru dan banyak ditimbulkan oleh revolusi industri adalah faktor-faktor yang bisa menyebabkan munculnya suatu gambaran sosial baru. Di samping faktor-faktor tersebut, negara juga makin banyak mencampuri urusan-urusan

²⁷ Sri Hendrastuti, *Op.Cit.* h. 5.

seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi dan sebagainya.²⁸ Perkembangan yang demikian itu membawa serta peranan dan pengaturan melalui hukum dan melontarkan suatu bahan baru untuk digarap oleh para teoritis hukum. Dalam keadaan demikian itu tampak bahwa, cara-cara analisis yang murni formal dirasa kekurangannya. Sejumlah kegiatan dalam masyarakat yang harus ditangani menghendaki agar teori hukum memberikan tuntutan yaitu suatu tuntutan yang tidak dapat dipenuhi oleh teori-teori (formal, positivis).²⁹

Terkait dengan hal di atas, maka pandangan A.H. de Wild mengenai “Hukum bukanlah kosmos kaidah yang otonom”³⁰ tampaknya merefleksikan kontekstualitas sosial eksistensi hukum. Sebagai kompleks kaidah, hukum bukanlah gejala netral³¹ Hukum berada dalam jalinan problema dan dinamika kemasyarakatan,³² sehingga

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 285-286.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ A.H. de Wild, “Pendidikan Hukum: Antara Ilmu dan Profesi”, *Majalah Fakultas Hukum UNPAR, Pro Justitia*, Tahun XII Nomor 1, Januari 1994, h. 59. Lihat juga Achmad Ali, *Tiga Gaya Sosiologi Hukum Indonesia*, dalam Winarno Yudho (ed) dkk, *Sosok Guru Dan Ilmuwan Yang Kritis dan Konsisten, Kumpulan Tulisan Peringatan 70 tahun Prof. Soetandyo Wignjosebroto*, Elsam, Huma, dan Walhi, Cetakan Pertama, November 2002, h.137; Kajian Sosiologis berbeda dengan pandangan kaum positivisme yang memandang hukum sebagai sesuatu yang otonom. Sebaliknya, kajian sosiologis memandang hukum bukan sesuatu yang otonom, melainkan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor non hukum yang ada dalam masyarakatnya, seperti faktor ekonomi, politik, budaya dan sosial.

³¹ Masalah ini dapat dirujuk dalam O.Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan; Beberapa Bab dari Filsafat Hukum*, BPK, Gunung Mulia, Jakarta, 1975. h. 58-81.

³² “Lawrence M. Friedman dan Stewart Macaulay, *law and The Behavioral Sciences*, The Bobbs – Merrill Company, Inc. New York, h.ix juga mengungkapkan secara tepat adanya “*the effect of law on society, and society on law* yang secara tematik menegaskan maksim *Ubi Societas Ibi Ius*, Ronald A. Anderson, Ivon Fox dan David P, Twomey, *Business Law*, South – Western Publishing Co. Ohio, 1984, h.26 telah pula menandakan bahwa: *Law changes as society change* mengingat *Change the law, in turn may be a reflection of a social change* sebagaimana dikatakan oleh Ronald A. Anderson dan Walter A. Kumpt, *Business Law: Principles and Cases*. South Western Publishing Co, Ohio, 1963, h.9. Lihat juga Hermien Hadiati Koeswadji, *Korupsi di Indonesia dari Delik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 13; “Masyarakat yang mengalami proses perubahan, dalam proses, mencari identitas dirinya, akan banyak tercermin juga perubahan kebutuhan hukumnya.

amatlah tepat adagium dari Cicero *Ubi Societas Ibi Ius* yang mampu menggambarkan keterikatan manusia dengan hukum. Dalam konteks mazhab sejarah yang dimotori oleh Von Savigny³³ lebih jelas lagi keterkaitan antara individu, masyarakat dan hukum. Dikatakan oleh mazhab tersebut bahwa hukum selalu hidup, tumbuh, dan berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, kehidupan hukum akan selalu terkena imbas dari struktur sosial yang melingkupinya.

Masyarakat sebagai sistem sosial merupakan wadah bagi anggota-anggotanya di dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dalam masyarakat itu pula manusia yang satu mengadakan hubungan dengan manusia lainnya, proses interaksi senantiasa berlangsung tanpa henti. Hubungan yang terjadi antara mereka dalam rangka memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dapat berjalan dengan tertib dan teratur, karena ketertiban merupakan salah satu kebutuhan yang utama dalam kehidupan manusia dalam masyarakat. Diungkapkan oleh Soerjono Soekanto, bahwa fungsi pokok hukum adalah mengatur hubungan antara manusia dan antara individu dengan negara agar segala sesuatu berjalan dengan tertib untuk mencapai kepastian hukum dan keadilan di dalam masyarakat.³⁴ Hukum juga seharusnya berperan dan diperankan

³³ Tokoh mazhab sejarah Friederich Karl Von Savigny juga berpesan : ... *that law can not be understood without an appreciation of the social milieu in which it has developed* dalam George Whitecross Paton, *A Text – Book of Jurisprudence*, Second Edition, Oxford at the Clarendon Press, London, 1955, h. 15.

³⁴ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, U.I. Press, Jakarta, 1983, h. 55 Bandingkan pandangan Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of Law*, Harvard University Press, 1967, h.110-111, lihat juga Roscoe Pound, *Law Finding Through Experience and Reason*, University of Georgia Press, Athens, 1960, h. 23. Ronny Hanitijio Soemitro, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984, h.60. Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986, h.18-19. I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi Di Indonesia, Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya, UNDIP, Semarang, 1999, h.17-18.

untuk mengangkat kualitas kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat agar menjadi mulia, adil dan sejahtera.³⁵

Dari uraian tersebut jelas bahwa, dalam memahami hukum tidak dapat hanya memandang hukum sekedar perangkat kaidah yang abstrak normatif (*de wetten papieren muur*), tetapi hukum harus dipahami dengan latar belakang masyarakat dalam arti yang seluasnya, dan hukum haruslah tetap sejalan dengan kebutuhan-kebutuhan sosial dan apa yang diidealkan di dalam tatanan sosial yang kontemporer. Sehubungan dengan ini, maka pemerintah telah mengeluarkan UU No.23/2006 tentang Administrasi Kependudukan, karena peraturan perundang-undangan mengenai administrasi kependudukan yang ada sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan pelayanan administrasi kependudukan yang tertib dan tidak diskriminatif, sehingga diperlukan pengaturan secara menyeluruh untuk menjadi pegangan bagi semua penyelenggara negara yang berhubungan dengan kependudukan.

Undang-Undang Dasar 1945 dengan tegas menjamin hak setiap penduduk untuk memperoleh status kewarganegaraannya, kebebasan memeluk agama, menyakini kepercayaan, membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali. Dalam kaitannya dengan pelayanan di bidang administrasi kependudukan, pemenuhan hak-hak yang diberikan oleh negara, berupa dokumen penduduk, antara lain akta-akta catatan sipil dan kartu identitas berupa kartu keluarga,

³⁵ Satjipto Rahardjo, "Indonesia Jangan Menjadi Negara Hukum Kacangan", *Kompas*, 19 Agustus 2002.

kartu tanda penduduk dan surat-surat keterangan kependudukan. Sebelum dikeluarkannya UU No. 23/2006, belum ada undang-undang yang mengatur tentang administrasi kependudukan secara terpadu. Pengaturan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik produk pemerintahan Hindia Belanda (Kolonial) yang berlaku atas dasar Aturan Peralihan UUD 1945 maupun produk hukum nasional.³⁶

Peraturan perundang-undangan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang sekarang berlaku pada awalnya diberlakukan oleh Pemerintah Hindia Belanda berdasarkan atas penggolongan penduduk (Pasal 163 ayat (1) *Indische Staatsregeling*) dan bersifat plural-diskriminatif. Plural karena ada dua kelompok peraturan perundang-undangan yaitu pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Diskriminatif karena pemberlakuannya berdasarkan pada perbedaan suku bangsa, agama maupun status sosial.³⁷ Untuk peristiwa kependudukan yang dialami penduduk pribumi diberlakukan pendaftaran penduduk berdasarkan sistem tripliket, dan diselenggarakan di Kantor Desa/Kelurahan. Adapun golongan penduduk Eropa, Timur Asing/Tionghoa dan golongan penduduk beragama Kristen, semua peristiwa penting yang terjadi dicatatkan pada Kantor Catatan Sipil berdasarkan peraturan perundang-undangan pencatatan sipil dengan sistem akta. Adapun produk Hindia Belanda tersebut adalah :³⁸

³⁶ Sri Hendrastuti, *Op.cit.*h.1

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

1. *Staatsblad* Tahun 1849 Nomor 25 tentang *Reglement* Pencatatan Sipil Eropa;
2. *Staatsblad* Tahun 1917 Nomor 130 tentang *Reglement* Pencatatan Tionghoa;
3. *Staatsblad* Tahun 1920 Nomor 751 tentang Pemeliharaan Daftar-Daftar Catatan Sipil Bagi Beberapa Golongan Penduduk Indonesia dari Jawa dan Madura Yang Tidak Termasuk Rakyat Dari Sesuatu Swapraja;
4. *Staatsblad* Tahun 1933 Nomor 75 tentang *Reglement* Pencatatan Sipil Bagi Bangsa Indonesia Kristen Jawa, Madura, Minahasa;
5. *Staatsblad* Tahun 1898 Nomor 158 tentang Perkawinan Campuran.

Berlakunya sistem pluralisme dan diskriminasi peraturan perundang-undangan dan pencatatan sipil berlangsung terus sampai dikeluarkannya Instruksi Presidium Kabinet No. 31/U/IN/12/1996 yang menginstruksikan kepada Menteri Kehakiman bahwa kantor catatan sipil terbuka bagi seluruh penduduk. Upaya memberlakukan satu hukum untuk pencatatan sipil antara lain dengan diundangkannya UU No.1/1974 dan Peraturan Pemerintah No.9/1975 dalam hal pencatatan perkawinan dan alat bukti keturunan berupa akta kelahiran. Namun untuk pengaturan pencatatan administrasi kependudukan lainnya sifat pluralisme belum berakhir karena masih berdasarkan pada keanekaragaman peraturan perundang-undangan lama (Hindia Belanda).³⁹

Selanjutnya pada tahun 1977, penyelenggaraan pendaftaran penduduk dilaksanakan berdasarkan Keputusan Presiden No. 52/1977 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.8/1977 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk. Pada tahun

³⁹ *Ibid.*

1995 diberlakukan ketentuan tentang Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (SIMDUK) dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor IA Tahun 1995. Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut, mencabut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.8/1977. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor I A Tahun 1995 ditindaklanjuti dengan:⁴⁰

1. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor I A Tahun 1995 tentang Spesifikasi Blanko/ Formulir/ Buku dan Sarana Penunjang lainnya dalam rangka Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk;
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 A Tahun 1995 tentang Prosedur dan Tata Cara Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka SIMDUK.

Adapun produk yang dikeluarkan pada era otonomi daerah menurut UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri No.54/1999 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 94/2003 tentang Spesifikasi, Pengadaan dan Pengendalian Blanko, Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Buku Register Akta, dan Kutipan Akta Catatan Sipil.⁴¹

Terkait dengan tema kajian, dalam perspektif normatif-positivistik, konsep birokrasi pemerintahan dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil hanya dipahami sebatas apa yang secara normatif diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai kependudukan dan pencatatan sipil. Pemahaman seperti ini tidaklah cukup, tetapi juga harus dipahami dalam pendekatan yang lebih

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

luas sebagai suatu gejala sosial yang teramati dalam pelaksanaannya sehingga dapat diketahui apakah birokrasi pemerintah dapat memberikan kualitas pelayanannya dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil. Pemahaman ini sesuai dengan yang dikemukakan Satjipto Rahardjo bahwa, dalam melakukan pendekatan terhadap hukum, ada cara pandang lain yang melihat hukum bukan sebagai norma yang tertutup, tetapi melihat hukum sebagai bagian dari suatu sistem yang lebih luas.⁴² Senada dengan hal ini Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pula bahwa, hukum harus dipandang bukan hanya sekedar sebagai gejala normatif, melainkan juga harus dipandang sebagai gejala empiris.⁴³

Kajian kritis lainnya diungkapkan oleh Soetandyo Wignjosoebroto bahwa, hukum itu tidaklah akan dapat dipahami dengan cukup sempurna apabila tidak dikaji dalam hubungannya dengan realitas-realitas sosial.⁴⁴ Berkaitan dengan ini, maka konsep hukum menurut Anthony Allot yaitu : (1) *LAW (in abstracto* – yang merupakan abstraksi dari masyarakat yang memang seharusnya demikian); (2) *Law* (sebagai hukum positif atau hukum objektif; (3) *law* (implementasi riil dalam bentuk fenomena, bukan *fact* tetapi *legal fact*), sehingga dalam kaitannya dengan konsep hukum ini dapat diajukan pertanyaan mengenai bagaimana *impact*, *present* dan *function* dari hukum itu.⁴⁵

⁴² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h.27.

⁴³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1975, h.11.

⁴⁴ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002, h.37.

⁴⁵ Hukum tidak menjadi subjek analisis dalam identifikasi norma/ pranata saja, tetapi juga merupakan fenomena sosial yang seringkali tidak dipertimbangkan oleh para yuris. Periksa juga Alan

Dari beberapa pendapat di atas, tentu tidak akan terlepas dari apa yang pernah diungkapkan oleh Roscoe Pound dimana hukum juga berfungsi sebagai alat *social engineering* yang diartikan sebagai:⁴⁶

...a process as an activity, not merely as a body of knowledge or as a fixed order of construction. It is doing of things, not a serving as passive instruments through which mathematical formulas and mechanical laws realize themselves in the eternally appointed way. The engineer is judged by what he does. His work is judged by its adequacy to the purpose for which it is done, not by its conformity to some ideal form of a traditional plan... we are thinking of how far we do what is before system works, not merely of its systematic perfection.

Dari gambaran yang diungkapkan oleh Roscoe Pound bahwa, hukum berfungsi sebagai rekayasa sosial. Dalam pengertian ini, harus tetap diwaspadai dan selalu diupayakan agar rekayasa dimaksud tetap dalam kerangka pemahaman Pound,⁴⁷ karena dewasa ini kata rekayasa mempunyai makna “kepentingan”, terutama kepentingan penguasa, dan tidak jarang hukum dipakai sebagai instrumen kekuasaan dan bahkan sebagai legitimasi atau alasan pembenar terhadap tindakan para birokrat sehingga terkesan hukum lebih bersifat represif daripada responsif. Proses ini dalam konsep Philippe Nonet dan Philip Selznick diungkapkan dengan tiga model hukum,

Hunt, *The Sociological Movement in Law*, Billing and Son Ltd. Guilford, Worcester & London, 1978, h. 3-8. Lihat juga Chairul Huda, “Kedudukan Subsistem Kepolisian Dalam Sistem Peradilan Pidana”, *Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, Vol.6 No.12, 1999, h. 134, mengungkapkan bahwa pengertian hukum mengandung makna bukan semata-mata mengenai aturan-aturan hukum tetapi lebih luas lagi meliputi pula lembaga dan pranata hukum, sarana dan prasarana hukum, dan budaya hukum dan karenanya perkembangan hukum bukan hanya berarti berevolusi aturan perundang-undangan tetapi meliputi pula tabiat yang lebih luas.

⁴⁶ Roscoe Pound, *Law Finding Through Experience and Reason*, University of Georgia Press, Athens, 1960, h.42.

⁴⁷ Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of Law*, Harvard University Press, 1967, h.110-111.

yaitu : hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif,⁴⁸ dan tidaklah salah jika Donald Black juga mendefinisikan hukum dari sudut pandang sosiologis yang acapkali didayagunakan sebagai instrument kontrol: *Law is government social control*.⁴⁹ dengan demikian, pemahaman pendekatan terhadap hukum tidaklah semata-mata hanya dalam performa teks normatifnya saja, tetapi juga harus dipahami dalam lingkup empirisnya, sehingga ada kesenjangan antara apa yang dihukumkan (*das Sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das Sein*).

Dalam konsep birokrasi pemerintah dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, masalah yang seringkali tampak adalah pola-pola perilaku yang dihasilkan oleh hukum tidak selalu cocok dengan pola-pola perilaku yang dijalankan para aparatur negara dalam pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, hukum merupakan rumusan-rumusan hitam putih yang tertulis dalam peraturan-peraturan yang tidak selalu cocok dengan kenyataan empiris atau terjadi perbedaan antara *law in the books* dan *law in action*.

Dalam lingkup empiris, pelayanan publik yang dilakukan oleh para birokrat dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil, masih banyak ditemukan kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas pelayanan yang diharapkan

⁴⁸ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, New York, 1978; Menurut Selznick dan Nonet, hukum yang responsif (*responsif law*) – Gunther Teubner menyebut dengan istilah *reflexive law* yaitu hukum yang tanggap, dimana antara politik dan hukum menyatu. Periksa Gunther Teubner, "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law," *Law and Society Review*, Volume 17, Number: 2, 1978, h. 245. Lihat juga A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto (Ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, h. 158-185, dan Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1999, h. 50-52.

⁴⁹ Donald Black, *The Behavior of Law*, Academic Press, London, 1976, h.2.

masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap para birokrat.

Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat, maka aparatur negara perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil. Oleh sebab itu, sesuai dengan rumusan permasalahan dan tujuan penelitian, maka dalam studi ini digunakan teori atau pendekatan sosiologis terhadap hukum sebagai pisau analisis yang berlandaskan pada teori pendekatan sistem Talcott Parson dan teori bekerjanya hukum dalam masyarakat dari Robert B. Seidman.

1.6. Metode Penelitian

Pada hakikatnya masalah metode dalam suatu studi tidak terlepas dari apa yang menjadi pertanyaan dasar atau perumusan masalah dan tujuan penelitian. Hal ini akan memberikan sinyal kearah mana suatu penelitian akan digarap dan pendekatan apa yang akan diterapkan.⁵⁰ Oleh sebab itu, berdasarkan kerangka pemikiran dan permasalahan dalam studi ini, selanjutnya akan dikemukakan mengenai : (1) Metode Pendekatan; (2) Tipe Penelitian; (3) Lokasi Penelitian, (4) Sumber Informasi atau Informan, (5) Instrumen Penelitian, (6) Sumber Data, (7) Teknik Pengumpulan Data, (8) Metode Pengolahan dan Analisis Data.

⁵⁰ Paulus Hadisuprpto, "Ilmu Hukum dan Pendekatannya", Makalah Dalam Rangka Dies Natalis F. Hukum, Tanggal 17 Januari 2006, Semarang, h.18.

1.6.1. Metode Pendekatan

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik. Kemudian dalam konteks selanjutnya mengetengahkan peran birokrasi pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta merekonstruksi regulasi pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah. Oleh karena itu, metode pendekatan yang dipilih dalam studi ini adalah metode pendekatan *socio-legal (socio-legal study)*. Suatu studi yang meninjau hukum sebagai fakta sosial yang bisa tersimak di alam pengalaman sebagai pola perilaku dalam wujud pranata sosial atau institusi sosial, kajian hukum yang mengkonsepkan dan menteorikan hukum sebagai fakta sosial yang positif dan empiris.⁵¹

Konsekuensi dari pendekatan hukum yang demikian, sudah barang tentu memerlukan landasan paradigmatis yang mendasari teori-teori sosial, dimana paradigma menurut George Ritzer⁵² adalah pandangan mendasar dari ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan. Selanjutnya Ritzer mengemukakan adanya tiga paradigma dalam sosiologi yaitu paradigma fakta sosial, paradigma definisi sosial, paradigma

⁵¹ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Op.Cit, h. 183.

⁵² George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, h.6-7.

perilaku sosial.⁵³ Pakar sosiologi berparadigma fakta sosial memusatkan perhatiannya pada struktur makro masyarakat, menjadikan karya Durkheim sebagai eksemplar, dan mempergunakan teori fungsionalisme struktural, serta cenderung mempergunakan metode wawancara dan kuesioner. Pakar sosiologi berparadigma definisi sosial memusatkan perhatiannya pada aksi dan interaksi sosial yang dihasilkan oleh proses berfikir, menerima karya tentang aksi sosial sebagai eksemplar, memakai beberapa teori seperti teori aksi, interaksionisme simbolik dan fenomenologi serta cenderung mempergunakan metode observasi dalam kegiatan penelitian. Pakar sosiologi yang berparadigma perilaku sosial, mencurahkan perhatiannya pada “tingkah laku dan pandangan tingkah laku” sebagai pokok persoalan, mempergunakan teori pertukaran dan cenderung memakai metode ekperimentasi.

Dari ketiga paradigma yang dikemukakan di atas, maka dalam studi ini cenderung mengikuti paradigma fakta sosial yang mencurahkan perhatiannya pada struktur makro masyarakat, mempergunakan teori fungsionalisme struktural dengan metode wawancara dan kuesioner.

1.6.2. Tipe Penelitian

Pada dasarnya tipe penelitian dibagi menjadi 2 macam yaitu : (1) Metode penelitian kuantitatif, dapat diklasifikasikan menjadi 7 kategori yaitu penelitian deskriptif, penelitian perkembangan, penelitian tindakan, penelitian perbandingan kausal, penelitian korelasional, penelitian eksperimental semu, dan penelitian

⁵³ *Ibid*, h.13-69

eksperimental. (2) Metode penelitian kualitatif meliputi 7 jenis yaitu : penelitian fenomenologikal, penelitian grounded, penelitian etnografi, penelitian historis, penelitian kasus, penelitian filosofikal, dan penelitian teori kritik sosial. Penelitian-penelitian deskriptif, perkembangan dan tindakan dapat saja dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.⁵⁴

Berdasarkan tipe penelitian tersebut, maka dalam disertasi ini digunakan tipe penelitian kualitatif. Menurut Kirk dan Miller mendefenisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya.⁵⁵ Adapun Danim mengungkapkan bahwa, metode penelitian kualitatif bersifat deskriptif yaitu: data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Kalaupun ada angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang. Data yang diperoleh meliputi transkrip interview, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi dan lainnya.⁵⁶

1.6.3. Lokasi Penelitian

Menetapkan lokasi penelitian merupakan hal yang cukup penting untuk mempersempit ruang lingkup serta mempertajam permasalahan yang ingin dikaji. Oleh karena itu, lokasi dalam penelitian ini dilakukan di Kota Padang dengan pertimbangan bahwa dari 93 kota yang ada di Indonesia, Kota Padang merupakan salah satu kota yang mendapat penghargaan Citra Pelayanan Prima oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara pada tahun 2006 dan penghargaan atas peran serta dalam mewujudkan tertib administrasi kependudukan melalui penerapan

⁵⁴ Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002, h. 39-40.

⁵⁵ Lexy J. Moeleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2008, h. 4

⁵⁶ Sudarwan Danim, *Op.Cit*, h. 51.

Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) oleh Menteri Dalam Negeri pada tahun 2007.

1.6.4. Sumber informasi atau informan

Ciri penelitian kualitatif adalah temuan berasal dari data yang dikumpulkan berupa kata-kata, atau gambar. Oleh sebab itu penetapan pengambilan informan sangat mempengaruhi keakuratan informasi. Dalam penelitian kualitatif, jumlah informan bisa saja sedikit atau banyak, terutama pada tepat tidaknya pemilihan informan kunci (*key informan*), kompleksitas dan keragaman fenomena yang diteliti. Untuk itu pemilihan informan kunci dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Bidang Evaluasi Kinerja Pembina Pelayanan Publik pada Kantor Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Jakarta, untuk memperoleh informasi berkenaan dengan pelaksanaan penilaian Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) sebagai tolak ukur untuk menilai kualitas pelayanan publik.
2. Direktur pada Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan Jakarta, dengan pertimbangan bahwa penyusunan naskah akademis Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan yang saat ini telah menjadi UU No.23/2006, berasal dari pemerintah. Untuk itu kiranya perlu mendapat pemahaman yang berkaitan dengan pengaturan mengenai administrasi kependudukan di Indonesia.
3. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang.

1 6. 5. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah peneliti sendiri bertindak sebagai perencana, pelaksana dalam pengumpul data, melakukan analisis, menafsirkan data, dan melakukan laporan penelitian. Pada langkah berikutnya berusaha mencatat dan mewawancarai informan berkaitan dengan kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

1.6.6.Sumber Data

Menurut sumbernya, data yang digunakan dalam penelitian dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Sumber data primer adalah data yang langsung diambil dari sumbernya yaitu berupa wawancara dan pengamatan yang dilakukan di Kota Padang.
2. Sumber data sekunder, diperoleh dari data-data yang ada sebelumnya berupa catatan-catatan, koran, dokumen, laporan, dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

1.6.7. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

1. Dokumentasi

Dokumen adalah setiap bahan yang tertulis baik yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau *record*, berupa laporan, arsip, dan dokumen laporan tahunan.

2. Wawancara mendalam

Dalam penelitian wawancara mendalam dilakukan secara terbuka dan diberikan kebebasan kepada informan untuk berbicara secara luas dan mendalam.

3. Pengamatan langsung

Dilakukan dengan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian tentang kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

1.6.8. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Setelah pengumpulan data dilakukan yang meliputi data sekunder melalui catatan-catatan, koran, laporan, dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta data primer yang diperoleh langsung dari masyarakat, maka data tersebut diolah dengan melakukan pengklasifikasian, dimana data yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti. Kemudian dilakukan proses editing yaitu proses meneliti kembali data dan informasi yang diperoleh sehingga kesalahan dalam penelitian dapat dihindari, dengan demikian di dapat kesempurnaan dalam kevaliditasan data. Selanjutnya dilakukan analisis data secara induktif yang akan digunakan sebagai bahan dalam penulisan disertasi.

1.7. Originalitas Penelitian

Pemahaman mengenai birokrasi secara umum selalu dimaknai sebagai institusi resmi yang melakukan fungsi pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat, memang telah banyak dibicarakan di dalam berbagai diskusi atau seminar di kalangan akademisi maupun praktisi. Dalam pengamatan penulis melalui penelusuran bahan-bahan pustaka, belum ditemukan suatu uraian yang secara khusus menganalisis

tentang birokrasi pemerintahan dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

Namun demikian, terdapat beberapa penelitian yang memiliki relevansi dengan disertasi ini antara lain :

No.	Sumber	Judul	Hasil Penelitian
1.	Anak Agung Gde Putra Agung	Peralihan Sistem Birokrasi Dari Tradisional Ke Kolonial (Disertasi, FISIP Universitas Gajahmada, 1996)	<p>a. Struktur birokrasi tradisional sangat dipengaruhi oleh sistem kasta. Hubungan penguasa dengan rakyat terjalin dalam bentuk semacam <i>patron client relationship</i> sesuai dengan kebudayaan politik di Indonesia.</p> <p>b. Sistem pemerintahan kolonial sebagai sistem modern, pada hakikatnya mengembangkan otoritas legal-rasional dengan pengawasan birokrasi yang ketat.</p> <p>c. Pemisahan yang tajam antara kepentingan pribadi dan kepentingan jabatan serta prinsip hierarkhi yang disertai deskripsi jabatan dan tanggung jawab, diharapkan dapat mencapai tingkat efisiensi yang tinggi, namun belum sepenuhnya</p>
No.	Sumber	Judul	Hasil Penelitian
			dapat dilaksanakan, karena pemerintah kolonial menciptakan politik yang <i>ambivalent</i> sehingga birokrat kolonial pribumi bersikap dualistis. Di satu pihak hendak mengikuti sistem legal-rasional, di pihak lain mengikuti sistem feodal.
2.	Zulkarnaen	Hubungan Birokrasi Pemerintahan dan Lembaga Adat dalam Pembangunan Daerah (Disertasi, FISIP, Universitas Pajajaran, 2000).	<p>a. Dominannya pendekatan sentralistik dari pemerintahan Orde Baru membuat banyak unsur yang ditetapkan oleh pemerintah tingkat pusat. Pada lingkup nasional birokrasi adalah kuat dan besar, tetapi ada lingkup lokal ternyata lembaga adat memiliki kekuasaan nyata mengendalikan orang Dayak. Pada tingkat provinsi, kelembagaan adat tidak sepenuhnya diajak sebagai mitra pembangunan oleh birokrasi.</p>

			<p>Hal ini semua berkorelasi positif rendah tingkat partisipasi masyarakat Dayak pada pembangunan.</p> <p>b. Pengalaman pembangunan orang Dayak kurang menggembirakan. Mereka merasa dibohongi, diawal-awal pelaksanaan proyek ditawarkan janji-janji pembangunan bahwa masyarakat sekitar akan memperoleh keuntungan dari keberadaan proyek pembangunan ekonomi. Sejalan dengan perjalanan waktu orang Dayak tetap miskin, tetapi para pengusaha, karyawan perusahaan dan birokrat sipil-militer hidup berkecukupan-mewah dalam ukuran orang Dayak. Persepsi orang Dayak pada program pembangunan adalah tidak untuk mereka. Faktor determinan lain yang membuat orang Dayak tetap miskin adalah</p>
No.	Sumber	Judul	Hasil Penelitian
			rendahnya kualitas sumber daya manusia dan masalah etos kerja
			<p>c. Pendekatan formalistik legalistik dari birokrasi pemerintah mengabaikan nilai, struktur, budaya, tradisi lisan yang dikenal oleh masyarakat Dayak Kalimantan Barat. Kelembagaan yang dibentuk oleh pemerintah sebagai wadah masyarakat seperti LKMD,LMD dan musyawarah Pembangunan cenderung tidak sungguh-sungguh mengakomodir unsur-unsur nyata adat Dayak terkesan formalitas. Di pihak lain struktur dan proses kelembagaan adat Dayak ternyata rendah tingkat <i>conductive force</i> pada pelaksanaan pembangunan.</p> <p>d. Birokrasi lokal merupakan bagian dari birokrasi nasional yang memiliki kekuasaan besar dan korps yang solid. Kekuasaan besar birokrasi mengimbas pada birokrasi lokal yang merasa paling berkuasa</p>

			<p>menurut pembangunan masyarakat Dayak. Padahal masyarakat Dayak Kalimantan Barat , lembaga adat telah lama terbiasa bekerja secara otonom. Realitas kedua organisasi ini telah merasa sama-sama berkuasa menumbuhkan perilaku birokrasi di lembaga adat, cenderung saling menyalahkan dan saling tidak percaya.</p> <p>e. Birokrasi berlandaskan pada otoritas legal-rasional, proses yang ditempuh secara tertulis dan berjenjang. Berbeda dengan landasan lembaga adat, yaitu budaya tradisi lisan, ketentuan adat yang tidak tertulis karena itu sangat ditentukan oleh</p>
No.	Sumber	Judul	Hasil Penelitian
			<p>pengaturan para tetua adat yang memiliki wibawa di hadapan orang Dayak. Proses ritual adat dinilai menakutkan dan irrasional menurut pemikiran manusia modern merupakan <i>opposising force</i> pelaku. pembangunan. Penyelewengan praktik birokrasi merupakan salah satu faktor determinan disharmoni hubungan proses birokrasi dan lembaga adat. Menggunakan konsep relativitas kebudayaan yang tidak dibawa terlalu jauh, temuan penelitian ini menunjukkan ada aspek budaya Dayak yang menunjang (<i>conductive force</i>) dan menghambat (<i>opposing force</i>) pelaksanaan pembangunan.</p>
			<p>Identifikasi budaya Dayak yang menunjang (1) menghormati tamu, orang Dayak <i>Wellcome</i> pada nilai baru, tidak alergi pada perubahan, (2) kualifikasi kepemimpinan berlandaskan pada moral, (2) sifat jujur, (4) tidak mengeksploitasi alam secara berlebihan, (5) malu melanggar adat dan takut atas sanksi adat (6) patuh pada keputusan bersama. Adapun budaya</p>

			<p>yang menghambat pembangunan (1) irasional masih dominan, (2) pemaksaan hukum adat yang dapat menghambat pembangunan hukum nasional, (3) adat <i>ngayau</i> (memenggal kepala manusia) (4) etos kerja rendah, kurang kreatif, tidak berani mengambil inisiatif, cepat puas, rendah jiwa kompetisi, kurang memiliki nilai berorientasi pada prestasi dan kurang kerja keras.</p>
No.	Sumber	Judul	Hasil Penelitian
			<p>f. Elemen-elemen pokok yang ditempuh untuk mensinergikan, membangun, kerjasama birokrasi dan lembaga adat yaitu (1) komunikasi dengan baik, (2) sosialisasi program pembangunan, (3) kompromi, (4) harmoni pendekatan <i>top-down</i> dan <i>bottom up</i>, (5) terpenuhi rasa keadilan</p>
3.	Yudi Kristiana	Rekonstruksi Birokrasi Kejaksaan Dengan Pendekatan Hukum Progresif (Studi Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi), (Disertasi, Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 2007).	<p>a. Pendekatan konvensional birokrasi kejaksaan tidak dapat berperan secara optimal dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi karena berkarakter birokratis, sentralistik, pertanggungjawaban hierarkhis dan sistem komando.</p> <p>b. Penyimpangan birokrasi dalam pengendalian penanganan perkara terhadap penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi terlembagakan dalam bentuk kebijaksanaan pimpinan yang tersembunyi di balik bekerjanya birokrasi yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penghentian penyelidikan atas dugaan tindak pidana korupsi yang cukup bukti yang seharusnya ditingkatkan ke penyidikan. 2. Pembatasan calon tersangka dan ruang lingkup penanganan perkara.

			<p>3. Menjadikan kebijakan penanganan perkara sebagai komoditas.</p> <p>4. Pengajuan rencana tuntutan pidana yang rendah dengan imbalan uang.</p>
No.	Sumber	Judul	Hasil Penelitian
			<p>5. Pemenuhan biaya operasional penanganan perkara yang dilakukan dengan cara pemerasan terhadap pihak-pihak yang terkait dengan perkara</p> <p>c. Rekonstruksi birokrasi kejaksaan dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana dengan pendekatan hukum progresif dilakukan dengan pembebasan dan konvensionalitas birokrasi, baik dari sisi struktur, kultur maupun peraturan perundang-undangan.</p>
4	Endang Larasati,S	Konstruksi Hukum Pelayanan Publik pada Lembaga Pemerintahan Di Indonesia (Disertasi, Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2008)	<p>a. Perubahan sosial politik dan sosial kultural yang terjadi di daerah-daerah seiring dengan terjadinya pergeseran dalam pelaksanaan hukum administrasi negara di bidang pelayanan publik, menuju ke modelnya yang memperlihatkan sifatnya yang responsif.</p> <p>b. Adanya konstruksi hukum administrasi negara yang mengatur pelayanan publik dan standar pelayanan publik yang bervariasi sehubungan dengan keragaman kondisi sosial budaya dan kebutuhan masyarakat.</p> <p>c. Hukum administrasi negara tentang pengaturan penyelenggaraan pelayanan publik yang terkonstruksi secara interaktif dengan melibatkan partisipasi masyarakat mengisyaratkan kemungkinan direalisasikannya model hukum administrasi negara untuk pelayanan publik yang responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial yang</p>

			sangat mendesak.
--	--	--	------------------

BAB II

PEMIKIRAN KONSEPTUAL DAN TEORITIK

KUALITAS PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK OLEH

BIROKRASI PEMERINTAH DALAM PERSPEKTIF

HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

2.1. Kerangka Konseptual dan Teoritik

Pada bagian ini mengetengahkan pokok bahasan tentang konsep birokrasi pemerintah, pelayanan publik, dan kualitas pelayanan publik. Suatu pokok bahasan yang terfokus pada upaya pemahaman tentang apa yang dimaksud dengan birokrasi pemerintah, pelayanan publik, dan kualitas pelayanan publik, karena pada dasarnya salah satu cara yang seringkali digunakan untuk menjelaskan konsep adalah definisi.⁵⁷ Berkaitan dengan konsep dan teori dalam pembahasan ini, Soetandyo Wignjosoebroto⁵⁸ mengemukakan bahwa konsep adalah suatu realitas yang berada di ranah atau tataran idea manusia, hadir sebagai konstruksi yang menggambarkan dalam wujudnya yang abstrak, yang simbolis suatu realitas empiris. Konsep berasal dari bahasa latin *conceptus* yang berarti "buah gagasan". Berhubungan dengan benda atau gejala, bukan gejala atau benda faktual itu sendiri melainkan gambaran yang diimajinasikan dan didefinisikan saja. Teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa latin berarti perenungan, yang pada gilirannya berasal dari kata *thea* dalam bahasa Yunani yang berarti "cara atau hasil pandang adalah suatu konstruksi di dalam cita,

⁵⁷ P.M. Hadjon, "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)", *Yuridika*, Majalah Hukum, Fakultas Hukum UNAIR, No.6 Tahun IX November – Desember Tahun 1994, Surabaya, h. 9.

⁵⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Op.Cit hal.184. lihat juga Soetandyo Wignjosoebroto dalam *Beberapa Persoalan Paradigmatik Dalam Teori Dan Konsekuensinya Atas Pilihan Metode Yang Akan Dipakai (Metode Kuantitatif Versus Metode Kualitatif)*, dalam seminar – lokakarya "Metodologi Penelitian dan Statistik", Lembaga Penelitian UNAIR, Surabaya, pada tanggal. 9 – 17 Januari 1995, h.1. yang mengungkapkan konsep merupakan komponen dan bagian saja dari teori.

atau ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara reflektif fenomena yang dijumpai di alam pengalaman. Pokok bahasan ini dirasakan perlu dikemukakan sebagai wujud penggalan kerangka konseptual sekitar birokrasi pemerintah, pelayanan publik, dan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, upaya pemahaman konsep birokrasi pemerintah, pelayanan publik, dan kualitas pelayanan publik pada satu sisi, menempati posisi kunci dalam disertasi ini, dan pada sisi lain akan menjadi dasar pengembangan pemikiran-pemikiran kritis terhadap pendefinisian birokrasi pemerintah, pelayanan publik, dan kualitas pelayanan publik.

Selanjutnya pada bagian ini juga mengetengahkan pokok bahasan yang berkaitan dengan pemahaman teoritik tentang birokrasi pemerintah dan pelayanan publik. Pemahaman teoritik ini penting dilakukan sebagai sarana untuk mendeskripsikan dan menjelaskan, serta memahami masalah secara lebih baik,⁵⁹ dengan demikian sangat membantu untuk memahami segala sesuatu yang diketahui pada tahap pertama secara intuitif.

2.1.1. Konsep Tentang Birokrasi Pemerintah

Dalam perundang-undangan Indonesia, pengertian birokrasi belum didefinisikan secara tegas. Namun hanya dikenal dalam penyebutan berkaitan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, belum ada formulasi yang resmi mengenai birokrasi dan birokrat. Apakah pengertian *bureaucracy* sama dengan

⁵⁹ Lebih lengkap Satjipto Rahardjo mengungkapkan bahwa dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting. Ia memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkul serta memahami masalah yang kita bicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori, dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakannya, dalam *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 253. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Ratih Lestari, *Fungsionalisme dan Teori Konflik Dalam Perkembangan Sosiologi*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988, h. 10.

civil service, juga belum jelas. Demikian pula, apakah birokrat sama dengan pegawai negeri, juga belum ada kesepakatan yang resmi.⁶⁰

Dalam terminologi birokrasi pemerintah terdapat dua suku kata birokrasi dan pemerintah, yang masing-masing mempunyai arti yang hampir sama, bahkan Edi Setiadi berpendapat bahwa birokrasi sama dengan pemerintah (administrasi negara secara umum).⁶¹ Namun di sisi lain, birokrasi itu juga bisa berupa institusi pemerintah maupun swasta.⁶² Oleh sebab itu, pembahasan dalam disertasi ini lebih ditekankan pada birokrasi pemerintah.

Istilah birokrasi di dalam masyarakat seringkali menyesatkan, yang tergambar ketika orang membicarakan birokrasi adalah urusan-urusan yang berbelit-belit berkenaan dengan pengisian formulir-formulir, proses perolehan izin yang melalui banyak kantor secara berantai, aturan-aturan ketat yang mengharuskan seseorang melewati banyak sekat-sekat formalitas, dan sebagainya. Harus diakui bahwa citra tentang konsep birokrasi memang sudah sedemikian buruk, dan tampaknya diperlukan terminologi birokrasi untuk mendudukan peristilahan pada proporsi yang sebenarnya, dan dari sudut pandang mana seseorang membicarakannya.

Secara epistemologis istilah birokrasi berasal dari bahasa Yunani *bureau* yang artinya meja tulis atau tempat bekerjanya para pejabat, dan *cratie* berarti aturan.⁶³ Istilah birokrasi itu sendiri mulai diperkenalkan oleh filosof Perancis Baron de Grimm dan Vincent de Gournay, dimana kajian terhadap birokrasi mulai dilakukan sekitar masa Revolusi Perancis pada abad 18 (tahun 1760-an). Dari sejarah diketahui bahwa, pemerintah Perancis (dan negara Eropa lainnya) pada saat itu dikenal

⁶⁰ Taufiq Effendi, *Op.Cit*, h.35

⁶¹ Edi Setiadi dalam Ahmad Gunaryo (ed), *Birokrasi dan Kekuasaan Di Indonesia*, Walisongo Research Institute (WRI), Semarang, 2001, h. 272.

⁶² M. Mas'ud Said, *Op.Cit*, h.117

⁶³ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara, Op.Cit*, h.61.

memiliki kinerja yang sangat buruk, dan mengeksploitasi rakyatnya secara berlebihan. Para pejabat sebagai abdi raja, dan gemar mengadakan pesta mewah di tengah kelaparan rakyat, memungut pajak yang sangat tinggi, dan kejam terhadap mereka yang kritis. Untuk menyindir kinerja pejabat yang buruk itu, dipakailah istilah *bureaumania* yang kemudian memunculkan varian kata *bureaucratie* (bahasa Perancis), *burocratie* (bahasa Jerman), *burocrazia* (bahasa Italia), dan *bureaucracy* (bahasa Inggris).⁶⁴ Istilah-istilah inilah yang kemudian dipakai untuk menunjukkan pengertian suatu organ/institusi pelaksana kegiatan pemerintahan dalam sebuah negara, sebagaimana didefinisikan oleh Haque, Harrop dan Breslin bahwa birokrasi adalah organisasi yang terdiri dari aparat bergaji melaksanakan detail tugas pemerintah, memberikan nasihat dan melaksanakan keputusan kebijakan.⁶⁵ Senada dengan ini Krieken juga mengungkapkan bahwa birokrasi merupakan organisasi dengan sebuah hierarki penggajian, pejabat tetap / penuh waktu yang menyusun rantai komando.⁶⁶

Secara *theoretical* pengertian birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aparatur negara.⁶⁷ Konsep seperti ini juga dimuat dalam UU No.43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 3 ayat (1) yang dalam studi-studi hukum normatif

⁶⁴ Budi Setiyono, *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik FISIP UNDIP, Semarang, 2004, h. 10.

⁶⁵ R. Haque Harrop, M, dan S, Breslin, *Comparative Government and Politics*, Mac Millan Press, London, 1998, h. 219.

⁶⁶ R.V. Krieken, et.al, *Sociology: Themes and Perspectives*, 2nd edition Longman, French Forest, 2000, h. 283. lihat juga Elliot Jaques yang mendefinisikan birokrasi sebagai “*a hierachically stratified managerial employment system in wich people are employment to work for a wage or salary*”, dalam *A General Theory of Bureaucracy*, Halsted Press, New York, 1976. Bandingkan Ramlan Surbakti, “Karakteristik dan Penampilan Birokrasi Perkotaan”, dalam *Prisma*, Vol.25 No.4 April 1996, h. 19.

⁶⁷ Budi Setiyono, *Op.Cit*, h.9. lihat juga Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, Rajawali, Jakarta, 1986, h. 13.

dianggap penting karena sebagai ketentuan positif, maka ketentuan tersebut tinggal diterima dan siap untuk diterapkan, sehingga seolah-olah sebagai dogma.⁶⁸

Ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) UU No.43/1999 tersebut menyebutkan bahwa :

Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

Dari pengertian tersebut, birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan penyelenggaraan bernegara, pemerintahan, termasuk didalamnya pelayanan umum dan pembangunan. Terkait dengan hal ini, Abdul Kholiq Azhari sebagaimana dikutip oleh M. Mas'ud Said mengemukakan bahwa, terdapat 2 istilah yang digunakan untuk menyebut birokrasi pemerintah secara resmi yaitu : aparatur negara dan penyelenggara negara. Istilah aparatur negara misalnya digunakan pada jabatan menteri negara pendayagunaan aparatur negara. Penyelenggaraan negara pada tataran supra struktur yaitu lembaga-lembaga negara yang secara enumeratif disebut dalam UUD 1945 sebagai kewenangan dan fungsinya ditugasi melaksanakan tugas pokok negara.⁶⁹ Untuk itu istilah aparatur negara akan digunakan seterusnya dalam disertasi ini, silih berganti dengan istilah lain yang semakna.

Istilah birokrasi, oleh masyarakat seringkali diartikan dalam konotasi yang berbeda. Birokrasi seolah-olah memberi kesan ada suatu proses panjang yang berbelit-belit apabila masyarakat akan menyelesaikan suatu urusan dengan aparatur negara. Timbulnya kesan seperti ini kemudian memunculkan istilah debirokratisasi yaitu upaya untuk menyederhanakan prosedur yang dianggap berbelit-belit, sehingga istilah birokrasi dipakai untuk menggambarkan cara kerja aparatur negara yang

⁶⁸ Dalam studi-studi normatif, hukum sebagai sesuatu yang harus diterima dan siap untuk dilaksanakan, sehingga tidak pernah mempersoalkan apakah memenuhi keadilan dan kemanfaatan. Lihat Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1985, h.3.

⁶⁹ M. Mas'ud Said, *Birokrasi Di Negara Birokratis; Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, UMM, Malang, 2007, h.6.

kurang baik dan bersifat birokratis. Namun sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, aparatur negara harus bertanggung jawab atas pelayanan yang diberikan sebagaimana dinyatakan oleh Feisal Tamin :⁷⁰

Birokrasi diawasi birokrat profesional karir (PNS) yang harus netral, kompeten, sejahtera, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada negara, pemerintah dan masyarakat, serta bersatu padu, bermental baik, berwibawa, kuat, berdaya guna dan berhasil guna, bersih, berkualitas tinggi, sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang selalu memperbaiki dirinya dalam memberikan pelayanan kepada negara dan masyarakat.

Secara pratikal, pengertian birokrasi masih sering menimbulkan kontroversi. Pada konsep yang paling luas, birokrasi sering disebut sebagai badan/ sektor pemerintah (*public sector/ public service*)⁷¹ Konsep ini mencakup setiap orang yang penghasilannya berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang negara atau rakyat yang biasanya tercantum dalam mata anggaran pada budget negara semacam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Akan tetapi, di banyak negara ada beberapa kelompok bidang profesi seperti guru, pegawai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), angkatan bersenjata, dan pegawai pemerintahan desa, yang walaupun penghasilannya berasal dari uang negara, tetapi tidak dimasukkan sebagai bagian dari badan pemerintahan atau *public sector*. Namun Sampara Lukman memberikan pengertian yang agak berbeda, dimana birokrasi dalam arti luas adalah merupakan bagian dari suatu kebijaksanaan, partisipasi dalam menjalankan suatu kekuatan dari partisipan senior dalam melaksanakan politik. Selain itu, birokrasi juga berarti suatu kebutuhan yang mempunyai kepentingan memberikan tanggapan atau

⁷⁰ Feisal Tamin, "Pengembangan SDM Aparatur Dalam Meningkatkan Kinerja Birokrasi", *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No.02/Vol.X/Mei/2002, FISIP-UI, Jakarta, h.13.

⁷¹ Budi Setiyono, *Op. Cit.* h.9. Bandingkan dengan Martin Albrow yang membahas birokrasi dari aspek institusional dan asosiasional, dalam *Birokrasi*, (diterjemahkan oleh M, Rusli Karim dan Totok Daryanto), Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989, h.6.

mengatur siasat untuk memberikan tekanan-tekanan karena partisipan dalam mengontrol dan mempertahankan sumber-sumber kekuatan bertalian dengan politik⁷²

Dalam konsep ilmu administrasi negara dan ilmu politik, pengertian birokrasi sering digunakan dalam beberapa pengertian. Sekurang-kurangnya terdapat 7 (tujuh) pengertian yang terkandung dalam istilah birokrasi yaitu:⁷³

1. *Rational organization* (organisasi yang rasional)
2. *Organization inefficiency* (ketidakefisienan organisasi)
3. *Rule of officials* (pemerintahan oleh para pejabat)
4. *Public administration* (administrasi oleh pejabat)
5. *Administration by officials* (administrasi oleh pejabat)
6. *Type of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and rules* (bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hierarkhi dan peraturan-peraturan).
7. *An essential quality of modern society* (salah satu ciri yang essensial dari masyarakat modern).

Adapun dalam konsep sosial, istilah birokrasi digunakan untuk menggambarkan pengaturan/ pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat yang tidak dipilih, mesin administrasi kerja pemerintahan, dan bentuk organisasi rasional,⁷⁴ sedangkan untuk memahami konsep birokrasi dalam hukum administrasi negara, tentu tidak terlepas dari konteks pemaparan mengenai pengertian hukum administrasi negara, dimana menurut Prajudi Atmosudirdjo bahwa hukum administrasi negara

⁷² Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA-LAN Press, Jakarta, 2004, h 138. Bandingkan Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jkarta, 1992, h. 11.

⁷³ Priyo Budi Santoso dalam Ambar Teguh Sulistiyani (ed), *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, h. 132. Lihat juga Donald. P. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy*, Harvard University Press. Combridge Massachussts, 1975, h.4. Bandingkan Subando Agus Margono memberikan gambaran bahwa administrasi negara (pemerintah) dan birokrasi berada dalam satu misi politik yang sama yaitu memberikan perlindungan warga, kemerdekaan, dan kebebasan dari dominasi mayoritas, dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, UGM Vol 2 No.2 November 1998, h.50

⁷⁴ Heywood dalam Budi Setiyono, *Op. Cit*, h. 12.

adalah hukum mengenai administrasi negara dan hukum hasil ciptaan administrasi negara. Administrasi negara itu sendiri meliputi tiga hal yaitu:⁷⁵

1. Sebagai aparatur negara, aparatur pemerintah, atau sebagai institusi politik (kenegaraan)
2. Sebagai fungsi atau aktivitas melayani atau sebagai kegiatan pemerintah operasional.
3. Sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

Dalam pengertian yang luas hukum administrasi negara meliputi beberapa unsur, satu diantaranya adalah Hukum Tata Usaha Negara (HTUN) yaitu hukum mengenai surat menyurat, rahasia dinas dan jabatan, registrasi, kearsipan dan dokumentasi, legalisasi, pelaporan dan statistik, tata cara penyusunan dan penyimpanan berita acara, pencatatan sipil, publikasi, penerangan dan penerbitan-penerbitan negara. Oleh karena itu, secara singkat dapat pula disebut hukum birokrasi, dengan demikian tata usaha negara (*bureaucracy*) adalah keseluruhan usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan ketatausahaan dalam dinas administrasi negara atau penyelenggaraan pemerintahan negara dengan jalan dan cara-cara rutin serta prosedur tertentu.⁷⁶ Sehubungan dengan hal ini, dalam kerangka pembahasan mengenai hukum administrasi negara, dapatlah juga kiranya dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan pejabat birokrasi adalah aparatur negara yang menjalankan tugas administrasi melalui pengambilan keputusan-keputusan administratif (*administratieve beschikking*) yang bersifat individual, kasual, faktual, teknis penyelenggaraan, dan tindakan administratif yang bersifat organisasional, manajerial, informasional atau operasional. Oleh karena itu, keputusan maupun tindakannya dapat dilawan melalui berbagai bentuk peradilan administrasi negara.⁷⁷

⁷⁵ S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, h.43

⁷⁶ *Ibid*, h.76

⁷⁷ *Ibid*, h.49

Selanjutnya E. Utrecht memberikan pendefinisian tentang administrasi negara sebagai *complex ambten / apparaat* atau gabungan jabatan-jabatan administrasi yang berada di bawah pimpinan pemerintah melaksanakan tugas yang tidak ditugaskan kepada badan-badan pengadilan dan legislatif.⁷⁸ Secara lebih terperinci C.J.N Verstedden merumuskan hukum administrasi meliputi :⁷⁹

- a. Peraturan mengenai penegakan ketertiban dan keamanan, kesehatan dan kesopanan, dengan menggunakan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakkan dan ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah.
- b. Peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi rakyat.
- c. Peraturan-peraturan mengenai tata ruang yang ditetapkan pemerintah.
- d. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah termasuk bantuan swasta dalam rangka pelayanan umum.
- e. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemungutan pajak.
- f. Peraturan-peraturan mengenai perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah.
- g. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penegakan hukum administrasi.
- h. Peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintahan yang lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah.
- i. Peraturan-peraturan mengenai kedudukan hukum pegawai pemerintahan.

Dari uraian di atas, maka dapat dipetakan unsur-unsur utama hukum administrasi negara antara lain : (1). Hukum mengenai kekuasaan memerintah; (2). Hukum mengenai peran serta masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan; (3). Hukum mengenai organisasi pemerintahan; (4). Hukum mengenai perlindungan hukum bagi rakyat,⁸⁰ dengan demikian konsep birokrasi pemerintah dalam disertasi ini dilihat dalam perspektif hukum administrasi negara.

⁷⁸ E. Utrecht dalam S.F. Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran HAN, Op.Cit.*

⁷⁹ C.J.N Verstedden dalam Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008, h.20-21.

⁸⁰ *Ibid.*

Lebih lanjut oleh Downs, pejabat birokrasi (birokrat) diartikan setiap orang yang menjadi anggota suatu biro. Akan tetapi diartikan sebagai seseorang yang bekerja ditandai dengan hal-hal sebagai berikut:⁸¹

1. Bekerja untuk organisasi berskala besar.
2. Mayoritas diantara anggota organisasi sebagai pekerja *full time* yang menggantungkan pada pekerjaan organisasi untuk mendapatkan penghasilan (*income*) dan diantara mereka memiliki kompetisi yang tinggi dalam memberikan layanan.
3. Kebijakan kepegawaian organisasi (penggajian, promosi dan pensiun) merupakan bagian penting dari anggota organisasi dan didasarkan pada kinerja peran mereka dalam organisasi.
4. Hasil kerja mereka tidak dapat dinilai secara langsung atau tidak langsung oleh pasar (terjadi transaksi), tetapi *out put* dalam organisasi yang mereka kerjakan yang dinilai.

Lain pula halnya dengan apa yang diungkapkan oleh Yahya Muhaimin tentang konsep birokrasi yaitu keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu.⁸² Adapun Moerdiono menggunakan istilah birokrasi pemerintahan yang didefinisikannya sebagai seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah tingkat menteri. Tugas pokoknya adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang telah diambil pemerintah.⁸³ Mencermati dua definisi birokrasi yang dikutip dari dua tokoh tersebut, tampak sekali perbedaannya. Pendapat pertama yang dikemukakan Yahya Muhaimin, memasukkan unsur militer sebagai bagian dari birokrasi. Adapun pendapat kedua yang dikemukakan Moerdiono secara tegas hanya menyebut jajaran eksekutif sipil, sehingga unsur militer tidak dimasukkan sebagai bagian dari birokrasi.

⁸¹ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little Brown and Company, Boston, 1967, h. 9.

⁸² Yahya Muhaimin, 'Beberapa Segi Birokrasi Di Indonesia', dalam *Prisma* No.10, Oktober 1980, h. 21. Lihat juga Alfian, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, h. 228.

⁸³ Moerdiono, *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h. 38

Hal ini sejalan dengan konsep pemikiran Moerdiono dalam paparannya tersebut yang antara lain menguraikan istilah birokrasi lazimnya kita pahami terbatas pada badan-badan eksekutif sipil. Tidaklah lazim, baik di negeri kita maupun di negeri-negeri lainnya bahwa satuan tempur atau satuan teritorial disebut birokrasi walaupun ukuran serta cakupannya juga bisa amat besar.⁸⁴

Pendapat yang dikemukakan oleh Moerdiono bukan tanpa alasan, sebagai seorang yang berlatar belakang militer, agaknya cara pandang Moerdiono tidak terlepas dari atribut yang melekat dan dilekatkan pada dirinya. Dalam pemahaman Moerdiono, instansi militer bukan sebagai instansi birokrasi karena instansi militer biasa bekerja secara operasional, sehingga terbebas dari kesan "birokratis". Moerdiono membandingkan instansi militer dengan organisasi perusahaan swasta yang besar-besar. Selanjutnya Moerdiono berpendapat bahwa, tidak lazim organisasi perusahaan swasta yang besar-besar itu disebut birokrasi. Hal itu disebabkan usaha-usaha swasta itu bekerja secara operasional, tidak kalah kenyalnya dibandingkan dengan organisasi militer.⁸⁵ Oleh karena itu, berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari suatu organisasi birokrasi Syukur Abdullah menguraikannya dalam tiga kategori birokrasi sebagai berikut :⁸⁶

1. Birokrasi pemerintahan umum yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan dari tingkat pusat sampai daerah (propinsi), kabupaten, kecamatan dan kelurahan/desa. Tugas-tugas tersebut bersifat mengatur.
2. Birokrasi pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, dan industri. Fungsi pokoknya adalah *development function* atau *adaptive function*.

⁸⁴ *Ibid*, h. 39

⁸⁵ *Ibid*.

⁸⁶ Syukur Abdullah dalam Akhmad Setiawan, *Perilaku Birokrasi Dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*, Pusaka Pelajar, Yogyakarta, 1998, h. 14

3. Birokrasi pelayanan yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Yang termasuk dalam kategori ini antara lain : rumah sakit, sekolah, koperasi, Bank Rakyat Desa, transmigrasi, dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah, Fungsi utamanya adalah *service*.

Mencermati kembali pendapat dari Moerdiono, yang mendefinisikan birokrasi pemerintah sebagai seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah tingkat menteri, tampaknya merupakan refleksi dari pengertian pemerintah dalam sistem ketatanegaraan, dimana secara definitif "pemerintah" itu mempunyai arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, pemerintah itu meliputi seluruh organ kekuasaan di dalam negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Bahkan, dalam arti luas ini pemerintah diartikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara (*regering*). Adapun dalam arti sempit, pemerintahan (yang disebut *bestuur*) hanya mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (eksekutif) yang bisa dilakukan oleh kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat sampai ke daerah.⁸⁷

Dari beberapa konsep tentang birokrasi pemerintah yang telah diuraikan di atas, maka pemahaman yang lazim dianut tentang konsep birokrasi itu sendiri dapat dikategorikan sebagai berikut :⁸⁸

1. Inefisiensi organisasi

⁸⁷ Moh. Mahfud. MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, h. 74. Lihat juga Ramlan Surbakti yang mendefinisikan pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara. Adapun pemerintah dalam arti sempit menyangkut aparat eksekutif yakni kepala pemerintahan dan kabinetnya, dalam *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, h. 169. Lihat juga Buchari Zainun, *Administrasi Dan Manajemen Pemerintah Negera Indonesia Menurut UUD 1945*, Gunung Agung, Jakarta, 1990, h. 8-9, dan Musanef, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, Haji Masagung, Jakarta, 1989, h. 10-11.

⁸⁸ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Op.Cit, h. 66-67. Lihat juga Taliziduhu Ndraha, *Kibernetologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid 2, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, h. 513.

Pengertian ini muncul karena begitu banyaknya peraturan formal yang harus diikuti jika orang berhubungan dengan birokrasi. Konsep birokrasi kemudian dipandang sebagai antitesis dan vitalitas administratif dan kreativitas manajerial. Bahkan akhir-akhir ini birokrasi telah ditafsirkan sebagai institusi dan agen pemerintahan yang dilengkapi dengan hubungan otoritas sistematis dan rasional dengan aturan-aturan yang lugas.⁸⁹

2. Kekuasaan atau pemerintahan yang dijalankan pejabat

Dalam konsep ini birokrasi dirumuskan sebagai pemerintahan oleh para pejabat negara. Sesuai dengan teori politik klasik, di dalam suatu negara diangkat orang-orang yang dipandang layak untuk mengambil keputusan bagi rakyat banyak. Hak-hak yang dimiliki oleh pimpinan dan penguasa itu dapat ditinjau dari dua sudut, yaitu hak untuk mengatur, dan wewenang untuk melakukan sesuatu. Dalam kaitan ini, terdapat argumentasi normatif yang mensyaratkan bahwa kekuasaan itu hendaknya tidak dipergunakan secara sewenang-wenang melainkan digunakan untuk kebaikan seluruh rakyat. Dengan demikian, birokrasi di sini diartikan sebagai gejala-gejala sosiologis yang menunjukkan meningkatnya pengaruh para pejabat pemerintah.

3. Administrasi dalam organisasi negara

Dalam konsep ini birokrasi tidak digunakan dalam arti yang tercela tetapi sekedar mengacu kepada suatu kelompok manusia atau para pekerja yang menjalankan fungsi tertentu yang dianggap penting oleh masyarakat. Birokrasi merupakan salah satu lembaga yang melaluinya kegiatan untuk mencapai tujuan dijalankan.⁹⁰ Pada dasarnya konsep ini didasarkan atas pengangkatan birokrat berdasarkan kapasitas kerja seseorang. Staf-staf dalam birokrasi dipilih berdasarkan sistem imbalan (*merit system*), sehingga mereka mampu menjadi pendukung efisiensi tugas-tugas pelayanan publik.

4. Masyarakat modern

Dalam konteks ini konsep yang agak berlebihan yang memandang bahwa birokrasi adalah masyarakat modern itu sendiri. Konsep ini berpendapat bahwa organisasi-organisasi merupakan miniatur masyarakat, dan masyarakat yang maju adalah yang memiliki organisasi-organisasi yang tangguh. Oleh sebab itu, jika para perencana hendak melakukan pembangunan secara modern, maka yang harus dilakukan pertama-tama adalah melaksanakan birokratisasi secara besar-besaran. Akan tetapi, jika birokratisasi dilakukan secara berlebihan justru banyak mendatangkan akses-akses yang merugikan.

5. Organisasi rasional

⁸⁹ Ralph Chandler and Jack. C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, John Wiley and Sons, New York, 1982, h. 154.

⁹⁰ Lebih lengkap lagi Bert Hoselitz mengungkapkan *the bureaucratic apparatus is one of the institutions through which goal-gratification activity is performed; it is a central focus around which cluster a whole series of social action designed to meet systemic goals*, dalam Josep La Palombara (ed), *Bureaucracy and Political Development*, Princenton University Press, New Jersey, 1967, h.171.

Inilah konsep awal dari Max Weber mengenai birokrasi yang kemudian banyak mengundang perdebatan dan sekaligus kekaguman. Gagasan rasionalitas merupakan landasan dari tipe ideal birokrasi. Prinsip-prinsip pembangunan kerja, pelimpahan wewenang, impersonalitas, kualifikasi teknis, dan efisiensi merupakan ciri-ciri kuat yang melekat pada birokrasi. Oleh karena itu, birokrasi bisa dijalankan dimana saja, baik di lingkungan pemerintah maupun swasta.

2.1.2. Konsep Tentang Pelayanan Publik

Secara umum terminologi publik atau *public* mempunyai arti masyarakat atau umum (diperlawankan dengan *privat*). Istilah *public* maupun *privat* berasal dari bahasa latin, dimana *public* berarti "of the people" (menyangkut rakyat atau masyarakat sebagai bangsa berhadapan dengan negara), sedangkan *privat* berarti "set a part" (bagian terpisah dari rakyat atau masyarakat), dengan demikian, istilah *public* dapat disimpulkan sebagai kumpulan orang atau manusia dalam hubungannya dengan dan atau kapasitasnya selaku penyandang kepentingan komunal dari kewarganegaraan suatu negara. Adapun istilah *privat* menunjuk kepada orang per orang dalam kapasitas individu berhadapan dengan individu yang lain.⁹¹ Hal ini juga menjadi kajian dalam perspektif ilmu hukum yang membagi hukum publik dan hukum *privat*. Hukum publik berarti hukum yang mengatur hubungan orang atau manusia dengan negara, sedangkan hukum *privat* adalah hukum yang mengatur hubungan individu dengan individu.⁹² Lebih jauh Katherine berpendapat bahwa makna denotasi dari publik adalah dimensi-dimensi kehidupan kolektif dan

⁹¹ Sugiyanto, "Mengukur Kinerja Kebijakan Publik (Pertanyaan Korelasional Terhadap Aktualisasi Good Governance)", dalam *Jurnal Good Governance*, Vol 3, No.1, Mei 2004, Program Magister STIA-LAN, Jakarta, h. 63-64.

⁹² *Ibid.*

menciptakan suatu model hubungan-hubungan publik dan privat pada suatu kontinum.⁹³

Istilah *service* sering diidentikkan dengan istilah pelayanan. Berkaitan dengan ini Kotler mengemukakan bahwa :⁹⁴

A service is any act of performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may or may not be tied in phsyscal product.

Adapun dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia pelayanan diartikan sebagai suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain,⁹⁵ sedangkan Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby memberikan definisi pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan,⁹⁶ dan definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos sebagai berikut:⁹⁷

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Dari beberapa definisi tersebut, Taliziduhu Ndraha memberikan batasan pengertian pelayanan sebagai berikut :⁹⁸

Pelayanan (*service*) meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak

⁹³ L. Harrington Katherine, "Ethics and Public Policy Analysis : Stakeholder Interest and Regulatory Policy", dalam *Journal of Business Ethics*, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, 1996, h. 374. Lihat juga Fadillah Putra dan Saiful Arif, *Kapitalisme Birokrasi ; Kritik Reinventing Government Osborne – Gaebler*, LKIS Kerjasama dengan Puspek Averroes Malang, Yogyakarta, 2001, h. 15.

⁹⁴ Philip Kotler, *Manajemen Pemasaran, Analisis, Perencanaan, Implementasi, dan Pengendalian* (terj. Supranto), Printice Hall, edisi Indonesia, Jakarta, 1994, h. 464.

⁹⁵ W.J.S. Poerwadarminta, *Op.Cit*, h. 573

⁹⁶ Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby, *Management Quality and Competitiveness (Second Edition)*, Irwin, Chicago, 1997, h. 448.

⁹⁷ C. Gronroos, *Service Management and Marketing ; Managing the Moment of Truth in Service Competition*, Lexington, Massachusetts, 1990, h.27.

⁹⁸ Taliziduhu Ndraha, "Budaya Pemerintahan dan Dampaknya Terhadap Pelayanan Masyarakat", dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Edisi Ketiga, Jakarta, 1997, h. 14.

dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal adanya hak bawaan (sebagai manusia) dan hak pemberian. Hak bawaan itu selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak pemberian meliputi hak sosial politik dan hak individual. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah, kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawaan dan hak pemberian inilah yang disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Dari uraian di atas jelas bahwa, kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak, dan hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan dengan lebih menekankan kepada kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, sedangkan tugas melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Di Indonesia, konsep pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsep pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.⁹⁹ Administrasi pemerintah dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service*. Adapun pelayanan umum lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service*. Istilah pelayanan umum ini dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan publik.¹⁰⁰

⁹⁹ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan ; Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, h.4.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Dalam perspektif hukum administrasi negara, konsep tentang pelayanan publik tidaklah semata-mata dimaknai sebagai seperangkat norma (aturan) yang berkaitan dengan pelayanan publik saja, namun lebih dari itu ditujukan untuk perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah, seperti dikemukakan Van Wijk – Konijnentbelt sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon bahwa hukum administrasi negara meliputi :¹⁰¹

- a. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat.
- b. Mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut.
- c. Perlindungan hukum (*Rechtsbescherming*).
- d. Menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke bestuur /abbb*).

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.81/1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut :

Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah yang meliputi satuan kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, serta instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

Secara garis besarnya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/2003 tersebut, pada prinsipnya mencakup anjuran-anjuran sebagai berikut:

1. Peningkatan mutu produktivitas instansi pemerintah dalam pelayanan publik.
2. Upaya mengefektifkan tatalaksana pelayanan

¹⁰¹ Philipus M. Hadjon et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005, h. 28.

3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dukungan dan peran serta masyarakat.
4. Menghindari prosedur birokratik yang berlebihan.
5. Kecepatan dan ketepatan waktu serta akses informasi kepada yang dilayani.

Dalam hubungan tersebut, Serdamayanti mengetengahkan konsep dan dimensi penting pelayanan publik yang antara lain sebagai berikut:¹⁰²

1. Pelayanan tanpa diskriminasi dari lembaga-lembaga publik/ kedinasan.
2. Penerapan prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata dan ketepatan waktu.
3. Berkualitas dalam arti kesesuaian dengan tuntutan, kecocokan dengan pemakaian kebebasan dari cacat.
4. Terjamah, handal, akuntabilitas, mutu pelayanan, jaminan dan empati.
5. Berorientasi pada kualitas modern yang dicirikan oleh partisipasi aktif dan empati serta kepuasan yang dilayani.

Munir dalam bukunya *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia* mengartikan pelayanan umum adalah merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.¹⁰³ Di samping itu Munir juga telah mengidentifikasi adanya enam faktor yang dianggap mempunyai bobot pengaruh relatif yang sama besar untuk mendukung pelayanan umum organisasi-organisasi kedinasan yaitu:¹⁰⁴

1. Faktor kesadaran yang menjiwai perilaku yang memandu kehendak dalam lingkungan organisasi kerja yang tidak menganggap sepele yang dilayani dengan penuh keikhlasan, kesungguhan dan disiplin.
2. Faktor aturan dalam arti ketaatan dan penggunaan kewenangan bagi penuaian hak dan kewajiban serta tanggung jawab. Adanya pengetahuan dan pengalaman yang memadai serta kemampuan berbahasa yang baik dengan pemahaman pelaksanaan tugas yang cukup.

¹⁰² Sedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi*, Mandar Maju, Jakarta, 1994, h.194.

¹⁰³ H.A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, h.26-27.

¹⁰⁴ *Ibid*, h. 88-127.

3. Faktor organisasi dalam arti adanya organisasi pelayanan yang bersistem simbiotik yang mengalir kesemua komponen sibermetik, metodik, dan prosedural sesuai dengan uraian, metodik dan prosedural. Pilihan prosedur dan metoda sesuai dengan uraian pekerjaan tugas yang menyangkut standar, waktu, alat yang digunakan, bahan dan kondisi pekerjaan yang dilengkapi dengan mekanisme prosedur yang dibuat atas dasar penelitian/kepentingan lingkungan.
4. Faktor pendapatan yang merupakan imbalan bagi para fungsionaris yang diukur layak dan patut.
5. Faktor sarana pelayanan yang menyangkut segala peralatan, perlengkapan kerja, fasilitas utama, dan pembantu pelaksanaan kerja. Fungsi sarana pelayanan ini meliputi antara lain :
 - a. Mempercepat proses pelaksanaan kerja (hemat waktu).
 - b. Meningkatkan produktivitas barang dan jasa
 - c. Ketepatan ukuran/ kualitas produk terjamin.
 - d. Lebih mudah/ sederhana dalam gerak para pelakunya.
 - e. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
 - f. Menimbulkan perasaan puas dan mengurangi sifat emosional pelanggan.
6. Faktor kemampuan-keterampilan menyangkut tiga kemampuan dasar yaitu kemampuan teknik, kemampuan yang bersifat manusiawi dan kemampuan membuat konsepsi. Di samping itu kemampuan dalam melaksanakan tugas/pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia.

Menurut Ismail Mochammad¹⁰⁵, pelayanan lembaga-lembaga publik/kedinasan saat ini perlu lebih diorientasikan kepada patokan akuntabilitas publik secara langsung (*directly accountable to public*) dengan cara penyajian manajemen kualitas pelayanan yang terintegrasi (*integrated quality management*). Pendapat ini mencoba mengurai pemikiran yang bersifat hipotetik yang menyatakan bahwa semakin baik akuntabilitas publik, semakin baik pemerintahan (*better accountability (key) to better government*) yang kesemuanya dalam realitasnya itu

¹⁰⁵ Ismail Mochamad, *Kualitas Pelayanan Masyarakat : Konsep dan Implementasi*, dalam Miftah Thoha, *Administrasi Negara, Demokratisasi dan Masyarakat Madani*, LAN, Jakarta, 2000, h.13.

(amat) tergantung pada kualitas dan perilaku birokrasi yang mampu mengatasi ketumpuhan indera khususnya dalam membaca tuntutan preferensi lingkungan.

Ramaswamy melihat esensi pelayanan publik seyogyanya perlu mangacu pada proporsi yang dengan arif menyatakan bahwa produk pemerintahan dapat dipasarkan pada publik (*being marketed to public*) kiranya perlu diorientasikan pada budaya pelayanan (*service culture*) melalui cara penciptaan layanan kepada pelanggan dengan memuaskan (*creating service through customer satisfaction*). Untuk itulah, maka diperlukan kualitas layanan prima (*high quality services*) dan pengadaan pusat-pusat layanan (*service centre*) yang memenuhi standar-standar performa dan disain detail dengan melalui akuisisi perangkat keras dan lunak (*hardware dan software*) yang memadai.¹⁰⁶

Selanjutnya Pamudji mengartikan pelayanan publik sebagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Dalam Bahasa Inggris dikenal dengan *public service* dan *public utilities* yang secara populer istilah pertama diterjemahkan sebagai pelayanan publik, yang didalamnya juga mencakup kegiatan *public utilities* seperti transportasi, telepon, air bersih, penerangan dan lain-lain.¹⁰⁷ Adapun Agung Kurniawan berpendapat bahwa, pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.¹⁰⁸ Lebih jauh Sudarsono mengemukakan bahwa

¹⁰⁶ Ramaswamy Rohit, *Design And Management of Service Processes*, Addison Wesley Pbl. Company, Massachusetts, 2000, h.14.

¹⁰⁷ S. Pamudji, "Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik" dalam *Widyapraja*, Majalah Institut Ilmu Pemerintahan No. 19 Tahun II/1994, Jakarta, h.21-22.

¹⁰⁸ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaharuan, Yogyakarta, 2005, h.4.

dalam hubungan dengan pelayanan publik, maka terdapat 8 (delapan) variabel yang inheren didalamnya yaitu :¹⁰⁹

1. Pemerintah yang bertugas melayani
2. Masyarakat yang dilayani pemerintah
3. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih
5. *Resources* yang tersedia untuk dilacak dalam bentuk kegiatan pelayanan.
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas-asas pelayanan masyarakat.
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat.
8. Perilaku yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, pejabat dan masyarakat, apakah masing-masing menjalankan fungsinya.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa, pembicaraan tentang konsep pelayanan publik (*publik service*), maka ada dua pihak yang terlibat didalamnya yaitu pelayanan (*servant*) dan pelanggan (*customer*). Dalam hal ini *servant* merupakan pihak yang menyediakan layanan bagi kebutuhan *customer*. Konsep ini lebih identik dengan organisasi privat, karena dalam organisasi publik pengertian *customer* belum sepenuhnya digunakan sebagai pengganti istilah masyarakat dalam hubungan dengan pelayanan. Oleh sebab itu pembicaraan tentang pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan empat unsur yang terkait yaitu:¹¹⁰

Pertama, adalah pihak pemerintah atau birokrasi yang melayani. *Kedua*, adalah pihak masyarakat yang dilayani. *Ketiga*, terjalin hubungan antara yang melayani dan yang dilayani. Hubungan ini sangat menentukan tingkatan pelayanan pemerintah dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat. *Keempat*, adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat seperti politik, sosial, budaya dan sebagainya.

¹⁰⁹ Hardjosoekarto Sudarsono, *Strategi Pelayanan Prima*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1996, h.10.

¹¹⁰ *Ibid.*

Pada hakikatnya pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Untuk itu dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/2003, penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi :

- A. Kelompok pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/ Penguasaan Tanah dan sebagainya.
- B. Kelompok Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk / jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- C. Kelompok Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Dari beberapa konsep tentang pelayanan publik seperti telah dipaparkan sebelumnya, maka pemahaman konsep pelayanan publik dalam disertasi ini dimaksudkan sebagai pencapaian kualitas pelayanan publik, karena pada hakikatnya tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan dan / atau sesuai dengan keinginan masyarakat pada umumnya. Untuk mencapai hal ini, diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

2.1.3. Konsep Tentang Kualitas Pelayanan Publik

Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparatur negara hendaknya memberikan pelayanan dengan berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa karena salah satu misi utama

pemerintah adalah menyediakan barang dan jasa serta penyampaian pada masyarakat sebagai upaya melakukan pelayanan publik yang berkualitas.¹¹¹ Di samping itu, dengan berlakunya UU No.23/2006, diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Di era otonomi daerah saat ini, dimana pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat. Dengan kondisi demikian, hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial, seperti halnya birokrasi pemerintah yang semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan agar dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan dalam masyarakat. Oleh karena itu, aparatur negara harus lebih proaktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya dapat menjadi *center of excellence* (pusat keunggulan pemerintah).¹¹²

¹¹¹ Y. Warella, *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan, Publik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Administrasi Negara FISIP UNDIP, Tanggal 29 November 1997, Semarang, h.16.

¹¹² J.B Kristiadi, *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LAN, Jakarta, 1996, h.4

Terminologi kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti: (1) kinerja; (2) keandalan; (3) mudah dalam penggunaan, (4) estetika. Adapun dalam definisi strategis dinyatakan bahwa, kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customer*),¹¹³ sedangkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gasperz dinyatakan bahwa, pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok.¹¹⁴

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan. Untuk itu kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip: lebih murah, lebih baik, lebih cepat, tepat, akurat, ramah, dan sesuai dengan harapan pelanggan.

Kualitas oleh banyak pakar juga diartikan dalam suatu frase, diantaranya W.E Deming menyebutnya perbaikan berkesinambungan (*continuous improvement*), Joseph M.Juran menyebutnya sebagai cocok untuk digunakan (*fit for use*); Philip Crosby mengartikan kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu Koaru Ishikawa mengartikan dalam bentuk kalimat yaitu produk yang paling ekonomis, paling berguna, dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya J.W. Cortado menyebutnya pula dalam satu frase yaitu saat kejujuran (*the moment of truth*) atau kualitas diciptakan pada saat

¹¹³ Sampara Lukman, *Op.Cit*, h.7.

¹¹⁴ Vincent Gasperz, *Indonesia Manajemen Kualitas: Penerapan Konsep-Konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total (terjemahan Sudarsono)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.34.

pelaksanaan,¹¹⁵ dengan demikian bertolak dari pendapat-pendapat tersebut, maka kualitas pelayanan birokrasi adalah melayani masyarakat (konsumen) yang sesuai dengan kebutuhan dan seleranya. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa, segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas. Oleh sebab itu, pelayanan birokrasi yang berkualitas dapat didefinisikan melalui ciri-cirinya: (i) pelayanan yang bersifat anti birokratis; (ii) distribusi pelayanan, (iii) desentralisasi dan berorientasi pada klien.¹¹⁶

Adapun menurut Tjiptono, pada prinsipnya konsep kualitas memiliki dua dimensi yaitu : dimensi produk dan dimensi hubungan antara produk dan pemakai. Dimensi produk memandang kualitas barang dan jasa dari perspektif derajat konformitas dengan spesifikasinya yaitu perspektif yang memandang kualitas dari sosok yang dapat dilihat, kasat mata, dan dapat diidentifikasi melalui pemeriksaan dan pengamatan, sedangkan dalam perspektif hubungan antara produk dan pemakai merupakan suatu karakteristik lingkungan dimana kualitas produk adalah dinamis, sehingga produk harus disesuaikan dengan tuntutan perubahan dari pemakai produk.¹¹⁷ Lebih lanjut Crosby, Lethimen, dan Wyckoff mendefinisikan kualitas pelayanan adalah penyesuaian terhadap perincian-perincian dimana kualitas dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai.¹¹⁸

Mengingat pentingnya kualitas pelayanan, banyak para pakar yang berpendapat bahwa, manfaat yang dapat diraih dari menciptakan dan mempertahankan kualitas pelayanan, jauh lebih besar daripada biaya yang

¹¹⁵ Dikutip oleh James F. Cortado, *Total Quality Management*, Gramedia, Jakarta, 1996, h.8

¹¹⁶ Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit*, h.43

¹¹⁷ Fandi Tjiptono, *Manajemen Jasa*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 1996, h.73

¹¹⁸ Jusman Iskandar, *Op.Cit*, h.209

dikeluarkan untuk meraihnya, atau biaya akibat dari kualitas pelayanan yang buruk. Kualitas yang unggul saat ini, dipandang sebagai sasaran untuk meraih keunggulan dalam persaingan. Sejalan dengan hal ini, Tjiptono mengemukakan bahwa:¹¹⁹

Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan selanjutnya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas yang memuaskan.

Dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara, Rasyid mengemukakan manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang efisien dan adil yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional para birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leader*). Pada tingkat tertentu, kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin dan kompetitif.¹²⁰ Untuk itu, ada tujuh hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan, namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah :¹²¹

1. *Function* : kinerja primer yang dituntut.
2. *Confirmance* : kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan.
3. *Reliability* : kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu.
4. *Serviceability* : kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan.
5. Adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

¹¹⁹ Fandi Tjiptono, *Op. Cit*, h.54

¹²⁰ Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, *Op.Cit*,h.3-4.

¹²¹ Fandi Tjiptono, *Total Quality Service, Op. Cit*, h.14. Bandingkan dengan konsep *Total Quality Management* yaitu peningkatan kualitas secara holistik dengan sasaran-sasaran spesifik dalam Ismail Mohamad, "Kualitas Pelayanan Masyarakat: Konsep dan Implementasinya" *Jurnal Administrasi Negara*, Vol 5 No.1, Kerjasama LAN dengan UNHAS, 1999, h.14. Lihat juga J. Salusu yang berpendapat bahwa, konsep *Total Quality Management* merupakan konsep terpadu yang penuh dedikasi terhadap kualitas melalui penyempurnaan proses berkelanjutan oleh semua anggota organisasi yang dapat pula diterapkan pada lembaga pemerintahan, dalam *Pengambilan Keputusan Strategik : Untuk Organisasi Publik Dan Non Profit*, Grafindo, Jakarta, 1996, h.473.

Selain dari hal di atas, maka yang berkaitan dengan kualitas pelayanan perlu pula diperhatikan mulai dari waktu tunggu, waktu proses hingga waktu penyelesaian suatu produk pelayanan yaitu sebagai berikut :¹²²

- a. Akurasi pelayanan. Ini berkaitan dengan realitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
- b. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
- c. Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
- d. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
- e. Variasi model pelayanan. Berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan, *features* dari pelayanan dan lain-lain.
- f. Pelayanan pribadi. Berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus, dan lain-lain.
- g. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lain.
- h. Atribut pendukung pelayanan lainnya, seperti lingkungan, kebersihan, ruang tunggu dan fasilitas lainnya.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, diharapkan melalui pelayanan yang baik akan dapat bermanfaat terhadap citra birokrasi pemerintah itu sendiri dan masyarakat, dengan demikian, untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, maka pemberdayaan terhadap para birokrat ke arah penciptaan profesionalisme pegawai juga menjadi sangat menentukan, seperti yang dikatakan Pamudji bahwa:¹²³

Profesionalisme aparatur bukan satu-satunya jalan untuk meningkatkan pelayanan publik, karena masih ada alternatif lain, misalnya dengan menciptakan sistem dan prosedur kerja yang efisien tetapi adanya aparatur yang profesional tidak dapat dihindari oleh pemerintah yang bertanggung jawab.

¹²² W. Riawan Tjandra, dkk, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005, h. 20-21.

¹²³ S. Pamudji, "Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik" *Widyapraja*, No. 19 Tahun III, IIP, Jakarta, 1994, h. 20.

Pada hakikatnya pelayanan (*service*) diarahkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, setiap organisasi yang bergerak di bidang pelayanan baik dalam penyediaan jasa privat maupun jasa publik, harus diarahkan pada tercapainya kepuasan pelanggan atau masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Dalam hal ini kepuasan pelanggan/ masyarakat sangat berkaitan dengan kualitas pelayanan yang diberikan,¹²⁴ dengan demikian penerapan program kepuasan pelanggan tampaknya memang tidak dapat dihindari lagi karena masyarakat sudah semakin kritis terhadap kualitas pelayanan yang diterimanya, seperti yang dikemukakan Woworuntu bahwa:¹²⁵

Kepuasan masyarakat akan menimbulkan hubungan yang harmonis antara birokrat dan masyarakat, dimana masyarakat akan memberikan informasi dari mulut ke mulut mengenai layanan publik yang diterimanya, dan hal ini tentunya sangat menentukan citra pemerintah itu sendiri di mata masyarakatnya. Lebih dari itu kepuasan masyarakat akan menyebabkan pelanggan di "raja"kan.

Sehubungan dengan hal di atas, dapat dipahami bahwa kepuasan masyarakat menjadi *urgen* dalam kehidupan suatu organisasi. Hal ini sejalan dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang mengemukakan urgensi tentang kepuasan masyarakat sebagai berikut :¹²⁶

1. Kepuasan masyarakat adalah alat yang paling ampuh bagi kehidupan organisasi.
2. Masyarakat harus diberi pelayanan yang terbaik dan seoptimal mungkin.
3. Kepuasan masyarakat memerlukan upaya kerja profesional yang mantap.
4. Memuaskan masyarakat adalah tanggung jawab semua pihak dalam organisasi.
5. Pelayanan yang memuaskan adalah tindakan kita bukan advertensi atau iklan yang kita gemborkan.

¹²⁴ Fandi Tjiptono, *Manajemen Jasa*, Op.Cit, h.54.

¹²⁵ Bob Woworuntu, *Dasar-Dasar Keterampilan Abdi Negara Melayani Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.19. Lihat juga Martani Husaeni yang mengemukakan bahwa kepuasan pelanggan adalah persepsi pelanggan atas suatu layanan yang dialaminya, dalam *Kerangka Pemikiran Konsep Pengukuran Kepuasan Pelanggan*, Erlangga, Jakarta, 1995, h.8.

¹²⁶ Soedarsono.H., *Strategi Pelayanan Prima*, LAN, Jakarta, 2000, h. 17.

Selama ini, kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah merupakan salah satu aspek yang banyak mendapat sorotan dari masyarakat, seperti diungkapkan Zulkarnain bahwa, pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara masih berada dalam peringkat *preset and accounted* artinya, organisasi atau pegawai menyadari dan mengetahui tentang kedudukan mereka untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, namun untuk usaha ke arah yang sampai pada kualitas pelayanan belum serius untuk dilaksanakan.¹²⁷ Oleh sebab itu, birokrasi pemerintah sebagai salah satu organisasi pelayanan, sudah sewajarnya untuk mencoba menerapkan konsep kepuasan masyarakat dalam kehidupan organisasinya, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perlunya menerapkan konsep kepuasan masyarakat tersebut semakin penting artinya dalam era Reformasi saat ini dimana masyarakat sudah semakin kritis dalam menilai kinerja birokrasi.

Teori Tentang Birokrasi Pemerintah

Pada bagian ini mengetengahkan pokok bahasan yang berkaitan dengan pemahaman teoritik tentang birokrasi pemerintah. Pemahaman teoritik menempati posisi yang sangat strategis dalam studi ini untuk mendeskripsikan dan menjelaskan kebenaran ilmiah,¹²⁸ karena pada dasarnya teori merupakan sistem yang bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan cara merinci konstruk-konstruk (yang membentuk fenomena itu), beserta hukum atau aturan yang mengatur keterkaitan

¹²⁷ Happy Bone Zulkarnain, "Etika Pelayanan Publik Dalam PJPT II", *Manajemen Pembangunan*, No. 16/IV, Bandung, 1986, h. 55.

¹²⁸ Prasetya Irawan, *Logika dan Prosedur Penelitian*, Op.Cit, h. 41.

antara satu konstruk dengan lainnya.¹²⁹ Agar pemahaman teoritik dapat dipahami, maka dapat dikemukakan disini beberapa pengertian secara lebih luas :¹³⁰

- a. Pemahaman tentang hal-hal dalam hubungannya yang universal dan ideal antara satu sama lain. Berlawanan dengan eksistensi faktual dan/atau praktik.
- b. Prinsip abstrak atau umum yang di dalam tubuh pengetahuan yang menyajikan suatu pandangan yang jelas dan sistematis tentang beberapa materi pokoknya, sebagaimana dalam teori seni dan teori atom.
- c. Model atau prinsip umum, abstrak dan ideal yang digunakan untuk menjelaskan gejala-gejala, sebagaimana dalam "teori seleksi alam".
- d. Hipotesis, suposisi atau bangun yang dianggap betul dan yang berlandaskan atasnya gejala-gejala dapat diperkirakan dan/atau dijelaskan dan darinya dideduksikan pengetahuan lebih lanjut.
- e. Dalam filsafat ilmu pengetahuan, teori berpijak pada penemuan fakta-fakta maupun pada hipotesis. Dalam bidang ilmu alam, suatu deskripsi dan penjelasan fakta yang didasarkan atas hukum-hukum dan sebab-sebab, niscaya mengikuti konfirmasi fakta-fakta itu dengan pengalaman dan percobaan (eksperimen). Deskripsi ini sifatnya pasti, non kontradiktoris, dan matematis (jika mungkin). Bagaimanapun juga, sejauh penjelasan semacam itu mungkin, tetapi sesungguhnya tidak meniadakan penjelasan lainnya, dan tetap merupakan hipotesis yang kurang lebih *probable*. Hanya bila bukti dikemukakan sedemikian rupa sehingga penjelasan tertentu merupakan satu-satunya penjelasan yang sepadan dengan fakta-fakta, maka penjelasan itu sungguh-sungguh mencapai tingkat teori.

Dari pemahaman tentang teori tersebut, maka terdapat beberapa teori yang menjelaskan dan sekaligus menjadi model dalam membentuk institusi birokrasi di

¹²⁹ Lihat Walter. R. Borg dan Meredith. D. Gall, *Educational Research, An Introduction*, Longman, New York, 1983. Bandingkan Allan V. Horwitz yang menyebutkan bahwa *A theory is a restricted set of proposition yielding deductive implication that can be confirmed or refuted through empirical tests. The task of theory is to order, predict, and explain variation*, dalam "Resistance to Innovation in The Sociology of Law : a Response Greenberg", *Law & Society Review*, Volume 17, Number 2, 1983, h. 375. Lihat Walter L. Wallace, *Metoda Logika Ilmu Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, h. 76-88. S. Sarantakos, *Social Research*, Mac Millan Educational Australia, Pty. Ltd, Melbourne, 1993. Lihat juga Jonathan Turner yang menyebutkan teori sebagai suatu penjelasan yang sistematis untuk mengobservasi fakta-fakta dan hukum yang berkaitan dengan aspek tertentu dari kehidupan, dalam *The Structure of Sociological Theory*, Homewood, IL : Dorsey, 1974, h. 3. Lihat juga Malcom Waters yang mengkategorikan teori pada tiga tipe yaitu Teori Formal, Teori Substantif, dan Teori Positivistik, lebih lengkap dalam *Modern Sociological Theory*, Sage Publication, 1994, h. 3.

¹³⁰ Pandangan ini disarikan dari pendapat Loren Bagus dalam *Kamus Filsafat*, Gramedia, Jakarta 1996, h. 1097-1098.

berbagai negara. Diantara teori tersebut, setidaknya ada 4 (empat) yang menonjol, yaitu :¹³¹

1. Teori Rational – Administrative Model

Teori ini dikembangkan oleh Max Weber, yang menyatakan bahwa birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharisma. Dalam teori ini, birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, terukur, dapat diprediksikan, dan efisien. Hal tersebut didasarkan pada keyakinan bahwa dalam kehidupan masyarakat modern, birokrasi diperlukan dalam menunjang kegiatan pembangunan ekonomi, politik, dan budaya. Penciptaan birokrasi rasional menurut Weber, juga tidak terlepas dari tuntutan demokratisasi yang mensyaratkan diimplementasikan *law enforcement* dan legalisme formal dalam tugas-tugas penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, birokrasi harus diciptakan sebagai sebuah organisasi yang terstruktur, kuat, dan memiliki sistem kerja yang terorganisir dengan baik.

2. Teori Power – Block Model

Teori berdasarkan pada pemikiran bahwa birokrasi adalah merupakan alat penghalang (*block*) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat pembendung kekuasaan rakyat (yang diwakili politisi) memiliki keterkaitan erat dengan ideologi Marxisme. Meskipun Marx tidak membuat pemikiran yang sistematis tentang birokrasi

¹³¹ Budi Setiyono, *Op. Cit*, h. 16-21. Bandingkan Taliziduhu Ndraha, *Kibernetology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid 2, *Op.Cit*, h. 514-517, dan Sampara Lukman yang mengkategorikan birokrasi terbuka, birokrasi tertutup, dan birokrasi campuran, lebih lengkap dalam *Manajemen Kualitas Pelayanan*, *Op.Cit*, h. 140-142.

sebagaimana yang dilakukan oleh Weber, akan tetapi pemikirannya juga banyak yang menyinggung tentang eksistensi birokrasi, oleh Marx birokrasi dipandang sebagai sebuah fenomena yang memiliki keterkaitan erat dengan proses dialektika kelas sosial antara si kaya dengan si miskin. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan sebuah wujud mekanisme pertahanan dan organ dari kaum *bourgeois* untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapital. Birokrasi adalah alat penindas bagi kaum yang lemah (miskin) dan hanya membela kepentingan orang kaya.

Pemikiran tersebut diikuti oleh berbagai pemikir neo-Marxist, seperti Ralp Miliband yang menemukan fenomena dimana pada banyak negara, birokrat senior sering menentang dan memblok atau acuh terhadap inisiatif radikal yang mengandung nilai kerakyatan (sosialisme) dari para menteri dan politisi dari partai berhaluan sosialis. Birokrat juga tidak segan-segan menjadi agen kaum kaya untuk menekan dan mengeksploitasi kaum miskin misalnya ketika mereka melakukan pengusuran orang-orang lemah untuk proyek-proyek investasi, membuat peraturan ketenagakerjaan yang menguntungkan pengusaha, menghambat aktivitas organisasi kelompok buruh atau petani, dan sebagainya. Menurutny meskipun secara formal birokrat harus memiliki netralitas politik, mereka memiliki kesamaan pendidikan dan latar belakang sosial dengan kelompok *bourgeois* (para pengusaha, pelaku industri, dan pemilik modal pada umumnya), sehingga sebagai akibatnya mereka memiliki kesamaan ide, cara pandang, prasangka, dan kepentingan yang sama dengan para pemilik modal itu. Miliband meyakini bahwa, faktor penting yang menjadikan birokrasi menjadi alat kaum *bourgeois* adalah karena adanya hubungan yang begitu dekat diantara mereka. Kaum kaya bisa menawarkan

banyak hal kepada birokrat, memberikan upeti, merekrut mereka ketika pensiun, atau juga mengajak mereka bergabung dalam klub-klub jet set. Pada sisi lain, birokrat juga bisa memberikan penawaran yang menggiurkan bagi kalangan pengusaha, regulasi yang ramah bagi kepentingan mereka, program investasi yang dikemas dengan nama "pembangunan", pengerjaan proyek-proyek melalui tender, dan juga proteksi kegiatan usaha.

Terhadap situasi seperti ini, para pemikir sosialis seperti Trotsky menyarankan agar dilakukan apa yang dinamakan "revolusi politik", dimana birokrasi harus diubah sebagai alat rakyat kaum proletariat yang dapat dikomando oleh para politisi, dan dijauhkan dari keintiman hubungan dengan para pengusaha/pemilik kapital. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi sedikit mungkin kekuasaan birokrasi dan memperketat pengawasan oleh politisi sebagai wakil rakyat.

3. Teori Bureaucratic Oversupply Model

Teori ini berbasis pada pemikiran ideologi liberalisme. Teori ini sungguhpun telah muncul pada tahun 1970-an, misalnya melalui pemikiran William Niskanen sebagai respon terhadap teori birokrasi Weber maupun teori Marx, akan tetapi teori ini baru menguat dua dekade terakhir seiring dengan munculnya pemerintahan neo-liberal di beberapa negara seperti Amerika, Inggris, Australia, Kanada, dan Selandia Baru. Teori ini juga banyak dibahas, ketika berbagai pemikiran baru tentang pemerintah seperti konsep *reinventing government*, *new public management*, *public choice theory*, *managerialism*, dan sebagainya yang muncul di tahun 1990-an.

Teori *bureaucratic oversupply* ini pada intinya menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar (*too large*) terlalu

mencampuri urusan rakyat (*too intervence*), dan mengkonsumsi terlalu banyak sumber daya (*consuming too many scarce resources*) . Menurut Anthony Downs, birokrat terlepas dari citra sebagai pelayan masyarakat adalah orang yang memiliki motivasi yang berkaitan dengan pengembangan karier dan pemenuhan kebutuhan pribadi. Lebih lanjut Down mengatakan *bureaucratic officials, like other agents in society, are significantly though not solely – motivated by their own self – interest*,¹³² oleh karenanya mereka cenderung untuk membesarkan institusi mereka agar mempermudah pekerjaan dan tanggung jawab, memperbanyak anggaran, dan memiliki kewenangan sebanyak mungkin. Dengan terlaksananya hal tersebut, birokrat dapat mengamankan pekerjaan, memperluas proyek karir, meningkatkan pendapatan, serta memperbesar kekuasaan dan *prestise*. Dampaknya adalah, birokrasi cenderung untuk melakukan hal-hal yang justru bertentangan dengan keinginan publik, melakukan pemborosan, inefisiensi, dan *mis-management*.

Oleh karenanya para pemikir dalam teori ini, menuntut agar kapasitas birokrasi diperkecil (dengan adanya semboyan *less government*), dengan cara jumlah aparatur birokrasi dikurangi, dan peranan yang selama ini mereka lakukan hendaknya didelegasikan kepada sektor swasta (*private sector*) dan mekanisme pasar (*market mechanism*). Bahkan dalam tingkatan yang ekstrem, muncul pula pemikiran reduksi peran birokrasi sampai ke titik nol seperti disampaikan Rhodes dengan konsep “kepemerintahan tanpa pemerintah” atau *governance without government*.¹³³ Lembaga birokrasi dibentuk sekecil mungkin, dan tugasnya cukup menjadi katalisator (*steering*) dan tidak perlu

¹³² Anthony Down, *Op.Cit*, h. 2

¹³³ R. Rhodes, “The New Governance :Governing Without Government”, dalam *Political Studies*, Vol.44, 1996, h. 652-667.

melakukan intervensi apapun pada pola-pola hubungan sosial yang ada dalam masyarakat. Akibat teori ini, beberapa negara liberal melakukan program pengurangan pegawai, privatisasi, kontrak pekerjaan (*contracting out*), maupun devolusi kewenangan pemerintah kepada pihak swasta, asosiasi sipil atau juga LSM (*Non Government Organization*).

4. Teori New Public Service Model

New public service model merupakan bentuk anti-thesa terhadap pemikiran bahwa peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini, sebagaimana dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt, birokrasi bagaimanapun memiliki peran dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta, sehingga peranannya tidak mungkin dapat digantikan oleh pasar. Corak manajemen dan lingkungan kerja birokrasi juga tidak selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam *market mechanism* sehingga memaksakan prinsip-prinsip manajemen swasta ke dalam institusi birokrasi justru dapat berakibat kontra produktif terhadap kinerja birokrasi itu sendiri.¹³⁴

Birokrasi tidak bisa dinilai baik atau buruk hanya semata-mata karena organisasi mereka yang besar, anggaran yang banyak, atau struktur yang kompleks, karena hal itu boleh saja terjadi sepanjang rakyat menginginkannya. Baik buruknya birokrasi bukanlah pada persoalan apakah memenuhi standar nilai-nilai pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah bisa memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat. Dalam kaitan ini, teori *new public service* memandang bahwa jika corak kerja birokrasi ditentukan semata-mata oleh nilai-nilai pasar, maka esensi kedaulatan rakyat akan hilang, dan berganti dengan

¹³⁴ R.B. Denhardt & J.V. Denhardt, "The New Public Service", dalam *Public Administration Review*, Vol 60, No. 6, 2000, h. 320-331.

kedaulatan uang karena akumulasi modal adalah alat penentu kebijakan pada mekanisme pasar. Birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pelayanan publik, melainkan menjadi alat produksi yang sifatnya kapitalistik.

Berbeda dengan penganut paham market dalam *bureaucratic oversupply* model, yang menyatakan bahwa peranan birokrasi cukup hanya sebagai katalisator dalam masyarakat. Teori ini memandang bahwa, peranan birokrasi justru harus dikembalikan sesuai fitrahnya sebagai pelayan publik. Birokrasi adalah alat rakyat belaka, dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat, sepanjang suara itu sah dan *legitimate* secara normatif dan konstitusional. Seorang manajer dalam organisasi birokrasi bukanlah semata-mata mahluk ekonomi, melainkan mahluk yang berdimensi sosial, politik, ekonomis, dan menjalankan tugas sebagai pelayan publik. Pejabat birokrasi juga bekerja tidak dalam semangat utama untuk melakukan pengabdian kepada kehendak rakyat, sehingga mereka hendaknya juga tidak memandang rakyat sebagai *consumer*, melainkan sebagai *citizen* yang memiliki hak-hak mutlak untuk menentukan hitam putihnya penyelenggaraan negara.

Dalam konteks ini, birokrasi pada titik tertentu boleh saja atau bahkan harus melakukan intervensi sosial, apabila sebagian besar publik atau suara rakyat yang menghendakinya. Sebagai contoh, birokrasi dapat saja melakukan proteksi, menengahi konflik, menyediakan pendidikan, mensubsidi kesehatan, memberikan modal bantuan usaha, memberikan bantuan sosial, atau bahkan meniadakan mekanisme pasar itu sendiri. Semua tindakan itu bisa jadi tidak sesuai dengan keinginan dan prinsip-prinsip ekonomi pasar, akan tetapi birokrasi memiliki hak dan kewajiban mewujudkannya apabila suara sah rakyat mengamanatkan.

Dalam teori *rational administrative* model yang dikembangkan oleh Max Weber, pada dasarnya Weber berpendapat bahwa birokrasi rasional adalah sebuah teori birokrasi yang muncul atas dasar kaidah-kaidah otoritas hukum yaitu otoritas berdasarkan pada keyakinan akan tata hukum yang diciptakan secara rasional dan juga pada kewenangan seseorang yang melaksanakan tata hukum itu sesuai prosedur yang ditetapkan. Dalam otoritas ini seseorang taat pada orang lain karena memang hukum menentukan demikian dan dia terikat pada ketentuan hukum itu. Oleh karenanya, ketaatan dalam otoritas ini bersifat impersonal (tidak berkenaan dengan pribadi), siapapun dapat ditaati dan menjadi pemimpin sepanjang memenuhi standar prosedur hukum yang menyebabkan dia memiliki hak secara sah untuk memerintah orang lain.¹³⁵ Untuk dapat terciptanya otoritas hukum ini, Weber menguraikan 5 (lima) keyakinan dasar yaitu :¹³⁶

1. Undang-undang/peraturan dapat diciptakan, dan menuntut kepatuhan dari anggota suatu organisasi/komunitas.
2. Hukum adalah sistem aturan yang abstrak. Untuk dapat melaksanakannya, diperlukan administrasi yang mengurus aturan-aturan itu dalam batasan-batasan hukum itu.
3. Orang yang menjalankan otoritas itu harus mentaati tatanan yang impersonal (memisahkan kepentingan tugas dengan pribadi).
4. Orang mentaati hukum adalah karena mereka sebagai anggota komunitas/organisasi bukan karena sebab lain.
5. Keputusan tidaklah kepada orang yang memegang otoritas, melainkan kepada tatanan hukum yang impersonal yang telah memberikan wewenang kepada orang itu.

Dalam mengemukakan teorinya, Weber tidak memakai istilah birokrasi, melainkan menamakannya dengan model "ideal type" dari tata hubungan organisasi yang rasional.¹³⁷ Menurut Weber tipe ideal birokrasi menjelaskan bahwa suatu

¹³⁵ Budi Setiyono, *Op. Cit*, h. 49

¹³⁶ *Ibid*, h. 51.

¹³⁷ Max Weber tidak mempergunakan istilah birokrasi dalam menamakan konsepnya itu. Istilah itu sebenarnya dikaitkan dengan suatu konsep yang dikemukakan oleh Weber mengenai model "ideal type" dari tata hubungan organisasi yang rasional. Istilah birokrasi semula dikemukakan oleh Martin Albrow untuk memberikan atribut terhadap istilah yang dipergunakan oleh seorang physocrat

birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara sebagai berikut :¹³⁸

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan birokrasi dari atas ke bawah dan ke samping.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan, uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkat hierarkhi jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dengan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin dengan penerapan aturan-aturan formal sebagai pedoman penyelenggaraan organisasi.

Perancis Vincent de Gourney yang untuk pertama kali memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem pemerintahan Prusia di tahun 1745. Lihat Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jilid II, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, h. 72

¹³⁸ Dikutip oleh Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, Op. Cit, h. 17-18, lihat juga David Beetham, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, h. 55-67, dan Mohammad Syuhadak, *Administrasi Kepegawaian Negara, Teori dan Praktik Penyelenggaraannya Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1994, h. 9-12.

Mencermati pandangan Weber tentang elemen-elemen tersebut, terikat bersama ke dalam suatu totalitas yang koheren oleh suatu fenomena yaitu rasionalitas. Analisis Weber tentang rasionalitas birokrasi itu setidaknya memuat dua hal yang agak berbeda. Pada suatu sisi, rasionalitas birokrasi mengindikasikan efisiensi teknis yang maksimal. Aturan-aturan yang menetapkan cara-cara pencapaian tujuan-tujuan organisasi didasarkan pada pengetahuan teknis yang *up to date*, dan mengarahkan perilaku anggotanya menurut garis yang paling efisien. Pada sisi lain adalah suatu sistem kontrol sosial atau kekuasaan yang diterima oleh para anggotanya karena melihat aturan yang rasional, adil, dan menyatu sebagai suatu sistem nilai-nilai yang "rasional-legal". Namun bagi Weber, kualitas terbesar dari birokrasi adalah kemampuan *predictability*-nya.

Teori Weber di atas, merupakan analisisnya tentang birokrasi secara makro. Pada tatanan mikro, butir-butir tipe ideal tersebut tidak semuanya bisa diterapkan. Penelitian-penelitian modern menunjukkan bahwa, banyak birokrasi organisasi yang tidak berjalan efisien sebagaimana K. Merton¹³⁹ berargumentasi bahwa, birokrasi menjadi tidak fleksibel justru karena strukturnya sendiri yang tidak mampu mengantisipasi konsekuensinya. Dalam kenyataannya, banyak anggota hanya melaksanakan aturan-aturan secara ritualitas dan menjadikan cara pelaksanaan itu sebagai tujuan daripada tujuan-tujuan yang sebenarnya, ini khususnya terjadi pada birokrasi pemerintahan. Adanya penekanan aspek formalitas sering menyebabkan birokrasi bekerja secara kaku dan kehilangan esensi dalam setiap kinerja mereka, yang terpenting bagi mereka dalam menjalankan tugas adalah "secara formal sudah terpenuhi", sedangkan apakah hasil kerja mereka telah sesuai/ memenuhi kebutuhan

¹³⁹ Ahmad Gunaryo (ed), *Hukum, Birokrasi, dan Kekuasaan Di Indonesia*, Walisongo Research Institute (WRI Semarang), Semarang, 2001, h.4.

masyarakat, sesungguhnya tidak menjadi pertimbangan utama. Kinerja yang demikian, bukan saja menyebabkan ketidaktuntasan dalam menyelesaikan permasalahan, melainkan juga berpotensi menimbulkan berbagai masalah baru di kemudian hari.

Birokrasi yang dikembangkan Weber tersebut, dinilai terlalu mengedepankan formalitas, dikhawatirkan menjadikan aparatur pemerintah akan bekerja seperti robot yang tak berpikir. Terlebih lagi formalitas yang berlebihan dapat menyebabkan birokrasi bekerja tanpa adanya keleluasaan untuk berinovasi karena takut melanggar ketentuan formal. Padahal seringkali masalah yang dihadapi oleh para birokrat tidak tercakup dalam program dan ketentuan formal yang ada, sehingga hal yang esensial terkadang justru tidak tertangani dengan baik. Oleh karena itu, sungguhpun formalitas itu penting, tetapi perlu dikembangkan juga *informal mechanism*.¹⁴⁰ Namun menurut Chrisholm, tindakan yang mengedepankan formalitas tersebut adalah sah dan bisa dipakai sebagai cara untuk mengatasi masalah, sepanjang masih dalam koridor pencapaian tujuan dan dipertanggungjawabkan secara rasional. Birokrat yang melakukan tindakan *bypass* prosedur formal, sepanjang punya alasan yang kuat, tidak boleh dipersalahkan begitu saja bahkan sebaiknya organisasi harus memberikan payung hukum terhadap tindakan yang demikian agar birokrat dapat bekerja secara inovatif.¹⁴¹

Sesuai dengan teori Weber tentang birokrasi yang berstruktur, maka birokrasi akan memiliki unit-unit kerja yang bermacam-macam. Masing-masing unit yang ada dalam birokrasi memiliki tujuan dan tugas-tugas sendiri yang spesifik. Apabila tiap

¹⁴⁰ Hal ini dipandang perlu sebagai bentuk mekanisme atau tindakan non formal yang dipakai untuk mengatasi prosedur formal. Lihat juga Satjipto Rahardjo, "Hidup Tak Boleh Dipenjara Undang-Undang.", *Kompas*, tanggal 15 Oktober 2005.

¹⁴¹ Lihat D. Chisholm, *Structured Problems, Informal Mechanism and The Design of Public Organization*, dalam J.E Lane (ed), *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London, 1987, h.79.

unit memiliki ego sendiri-sendiri, maka besar kemungkinan timbul sikap yang mementingkan unitnya sendiri. Hal ini dikhawatirkan dapat menyebabkan *displacement of goals*, bahkan dapat mengakibatkan pertentangan tujuan antara unit dengan institusi induk secara keseluruhan. Akibatnya, esensi tujuan institusi birokrasi secara umum tidak tercapai. Di samping itu birokrat yang dilatih untuk bekerja ketat sesuai dengan peraturan yang ada, akan mengalami keraguan dan kecanggungan perilaku ketika menghadapi situasi yang tidak ada dalam peraturan tersebut. Oleh karena itu, di samping untuk taat pada ketentuan formal, birokrat juga harus mempunyai kewenangan untuk berinisiatif dan berinovasi ketika peraturan yang ada mengalami kebuntuan untuk berhadapan dengan realitas yang berkembang dalam kehidupan masyarakat.

Hal lain yang perlu diperhatikan dari teori Weber tersebut adalah struktur yang berjenjang / hirarkis. Dilihat dari strukturnya, secara esensial birokrasi bersifat otoriter karena komunikasi yang terjadi hampir selalu dari atas ke bawah (*top down communication*). Bawahan hanya menerima saja apa kehendak dan perintah atasan, tanpa adanya ruang untuk mendiskusikan perintah itu. Di samping itu, struktur yang berjenjang/ hierarkis cenderung tidak efisien secara organisatoris, karena banyaknya mata rantai yang harus dilalui dalam pengambilan keputusan, dan juga berpotensi menimbulkan disorientasi pada pejabat birokrasi. Sejatinya diharapkan dengan struktur yang hierarkis dapat berorientasi pada masyarakat, tetapi karena memiliki ketergantungan pada atasan dalam struktur, mengakibatkan orientasi mereka hanyalah semata-mata untuk menyenangkan atasan, sedangkan persoalan apakah masyarakat puas atau tidak terhadap kinerja dan pelayanan mereka, tidak terlalu dipikirkan. Hal lain dari efek negatif struktur berjenjang/ hierarkis ini, dimana para pejabat dapat selalu menghindar dari tanggung jawab terhadap apa yang dikerjakan karena alasan

semata-mata menjalankan perintah atasan, dan apabila tugas yang dijalankan tidak memuaskan masyarakat, maka mereka tidak mau dipersalahkan, karena secara struktural mereka telah melakukan tugas sesuai dengan ketentuan formal yang ada. Kondisi yang demikian akan lebih parah terjadi apabila penilaian pegawai juga diserahkan sepenuhnya kepada atasan tanpa melibatkan penilaian masyarakat, dan akibatnya kriteria untuk kinerja pegawai menjadi tidak rasional.

Teori *Power-Block* model yang memiliki keterkaitan erat dengan ideologi Marxisme memberikan perspektif yang berbeda tentang birokrasi pemerintah. Pemikiran Karl Marx terhadap birokrasi merupakan suatu gejala yang bisa dipergunakan secara terbatas dalam hubungannya dengan administrasi negara. Pandangan Marx terhadap birokrasi hanya bisa dipahami dalam kerangka umum, teorinya tentang perjuangan kelas, krisis kapitalisme dan pengembangan komunisme. Karl Marx mengelaborasi birokrasi dengan cara menganalisis dan mengkritisi filosofi Hegel tentang negara. Hegel berpendapat bahwa, birokrasi sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan, dan lain kelompok yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikular (khusus), diantara keduanya itu birokrasi pemerintah merupakan medium yang bisa dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general.¹⁴² Berdasarkan perspektif ini berarti lahir sebuah aksioma, birokrasi mengemban tugas besar berupa harmonisasi hubungan antara rakyat dan pemerintah, bahkan mempersamakan *geist* rakyat dengan *geist* pemerintah.

¹⁴² Lihat Miftah Thoha, *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, *Op.Cit.* h. 22-23, dan Anwari W.M.K., "Birokrasi Indonesia, Hegelian atau Marxis?", *Kompas*, tanggal. 8 April 2003.

Dalam posisinya sebagai medium, birokrasi memurnikan diri untuk tidak terjebak pada kepentingan subjektif. Birokrasi dalam hal ini berarti harus a politik dan hanya menjalankan sebuah prinsip yang dirumuskan secara canggih oleh Marx Weber dalam format altruisme "rasionalitas" dan "efisiensi". Inilah konstruksi tentang realisme birokrasi yang terus diimajinasikan sebagai bebas nilai. Hegel dengan sendirinya berbicara tentang kedudukan birokrasi yang amat penting bagi tegaknya humanisme. Birokrasi selalu diimajinasikan sebagai *messiah*¹⁴³ yang bertugas membendung kemungkinan terjadinya benturan antara kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Dalam aksioma inilah, birokrasi dieksplisitkan menjadi keniscayaan bagi berlangsungnya pembaruan sosial. Dekadensi dan kemungkinan timbulnya "penggerogotan" atas kemanusiaan dapat dielakkan sejauh ada sebuah birokrasi pemerintah. Agaknya pandangan Hegel yang amat optimistik atas peran birokrasi itu merupakan derivasi dari filsafat idealisme yang dalam sejarah filsafat barat modern tokoh besarnya memang Hegel.

Di seberang pemikiran yang lain, Karl Marx tampil dengan pandangan yang kontras terhadap Hegel. Marx mengkritik tajam apa yang diaksiomakan Hegel tentang birokrasi pemerintah sebagai medium untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan umum. Suatu hal yang khas dalam pandangan Marx adalah bahwa kepentingan partikular dan kepentingan umum hingga kapanpun tak mungkin dapat dipertemukan. Dalam perspektif Marxis, birokrasi, kepentingan partikular, dan kepentingan umum merupakan tiga domain yang keberadaannya bersifat spekulatif, dan problema besar dalam perspektif Marxis adalah pemerintah tak pernah mempresentasikan kepentingan umum, karena dalam hukum besi

¹⁴³ Anwari W.M.K., *Ibid.*

sejarah¹⁴⁴ selalu memperlihatkan kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain dalam kehidupan masyarakat, dan pada akhirnya kepentingan partikular yang memenangkan perjuangan kelas tampil menjadi kekuatan dominan untuk kemudian menghegemoni birokrasi, dengan demikian jelas, ada dilema yang tidak mengenal titik akhir antara aspek ideal dan realitas faktual. Jika Hegel berbicara birokrasi dalam pengertian ideal, maka Marx mengemukakan kritikan atas realitas birokrasi yang tidak lebih hanya mesin bagi kepentingan partikular yang dominan.

Pandangan Marx bahwa birokrasi merupakan wujud nyata kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain menemukan aksentuasinya secara nyata di Indonesia. Saat penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terkristalisasi menjadi kecenderungan dalam ranah politik kekuasaan, maka kian mencolok posisi birokrasi sebagai kepentingan partikular yang menghegemoni kepentingan partikular lain (baca: kepentingan rakyat). Bukan saja kemiskinan, bencana alam, dan konflik horizontal merupakan masalah yang sering gagal ditangani birokrasi, prospek peningkatan kesejahteraan sosial atas prakarsa *genuine* rakyat sendiri sering diruntuhkan oleh bekerjanya para birokrat, sehingga wajar dalam situasi demikian birokrasi pemerintah bergerak secara masif sebagai ladang subur pesemaian korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Oleh karena itu, relevansi pendekatan Marxis dalam mencari jalan keluar atas penyakit sosial birokrasi terletak pada daya kritis pendekatan Marxis yang secara substansial mengusung pesimisme radikal atas kedudukan, peran dan fungsi birokrasi.

Teori Tentang Pelayanan Publik

¹⁴⁴ *Ibid*, Bandingkan Pratikno, "Urgensi Reformasi Basis Kekuasaan Birokrasi Di Indonesia", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, UGM, Vol.2 No.1 Februari 1988, h.15.

Manusia diciptakan oleh Tuhan tidak sekedar sebagai individu yang terdiri dari jasmani dan rohani, melainkan juga sebagai makhluk sosial yang hidup bekerja sama dengan sesamanya membentuk keluarga, suku dan bangsa. Dalam kondisi sebagai makhluk sosial itulah, manusia berhubungan satu sama lain dan melakukan kerjasama atas dasar kesamaan tujuan dan kesamaan derajat membentuk kelompok atau kesatuan sosial. Kelompok sosial yang terkecil adalah keluarga, yang kemudian berkembang menjadi lebih besar yaitu keluarga besar. Kelompok keluarga besar lalu berkembang dan bergabung dengan kelompok-kelompok keluarga besar yang lain, maka terbentuklah kelompok sosial yang lebih besar lagi dan lebih luas menjadi suku bangsa, dan himpunan dari suku-suku bangsa inilah kemudian membentuk bangsa. Dengan demikian masyarakat keluarga menjadi sendi dalam masyarakat umum yang bersifat nasional. Di samping masyarakat keluarga, terdapat masyarakat kepentingan atau masyarakat khusus yang tumbuh atas dasar ikatan kepentingan yang sama. Masyarakat khusus dapat tumbuh menjadi organisasi massa dengan maksud agar kepentingannya dapat diperjuangkan lebih efektif, efisien dan teratur.¹⁴⁵

Adapun masyarakat khusus tersebut juga merupakan unsur dalam pertumbuhan masyarakat umum, dimana ciri utama masyarakat umum dari segi kepentingan yaitu bahwa kepentingan kelompok sosial tersebut dapat berada di atas kepentingan pribadi, keluarga dan golongan. Namun tidak berarti bahwa kepentingan pribadi, keluarga dan golongan tidak terjamin dalam kepentingan umum. Kepentingan-kepentingan tersebut saling mendukung, dan puncaknya adalah kepentingan umum. Pada skala terbatas kepentingan keluarga dan kelompok sosial khusus dapat menjadi kepentingan umum dilingkungannya. Jadi ada semacam

¹⁴⁵ H.A.S Moenir, *Op.Cit*, h.1-25.

hierarkhi kepentingan, mulai dari kepentingan pribadi, keluarga, lokal dan nasional.¹⁴⁶

Dari beberapa macam kepentingan umum, dapat diusahakan pemenuhannya melalui fasilitas umum seperti penerangan listrik, jalan, air minum, irigasi, keamanan, ketertiban, kesehatan, angkutan darat, laut dan udara, komunikasi, tempat ibadah tempat rekreasi dan lain-lain. Dalam usaha memenuhi kepentingan tersebut, seringkali tidak dapat dilakukan sendiri melainkan memerlukan bantuan berupa perbuatan orang lain. Perbuatan orang tersebut yang dilakukan atas permintaan inilah yang disebut pelayanan.¹⁴⁷

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia itu sendiri seperti seorang bayi yang selalu menginginkan pelayanan dari seorang ibu, sebagaimana dikatakan Budiman Rusli bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan, dimana pelayanan itu sesuai dengan *life cycle theory of leadership (LCTL)* artinya, bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.¹⁴⁸ Dalam kehidupan bernegarapun, setiap warga negara juga membutuhkan pelayanan dari pemerintah (birokrat), masyarakat berharap semua keinginan dalam segala hal dapat terpenuhi dan terpuaskan.

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut seringkali tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan

¹⁴⁶ *Ibid*, h.26.

¹⁴⁷ *Ibid*

¹⁴⁸ Budiman Rusli, "Pelayanan Publik Di Era Reformasi", dalam *Pikiran Rakyat*, Tanggal. 7 Juni 2004.

lambat, mahal, berbelit-belit dan melelahkan. Kecenderungan seperti ini terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang "dilayani". Oleh karena itu, dibutuhkan untuk mengembalikan dan mendudukkan "pelayan" dan yang "dilayani" ke dalam pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat terkadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat kepada negara,¹⁴⁹ meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikaninya. Dengan kata lain, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat, karena sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dan memuaskan, maka perwujudan pelayanan yang didambakan tersebut adalah :¹⁵⁰

1. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadangkala dibuat-buat.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar. Artinya, pelayanan yang diberikan tanpa menggunakan kata-kata yang mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas atau alasan untuk kesejahteraan.
3. Mendapatkan pelakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib, dan tidak pandang bulu. Artinya, kalau memang untuk pengurusan suatu permohonan harus antri secara tertib, hendaknya semuanya juga diwajibkan antri, dan siapa saja yang tidak melalui antrian tidak dilayani.
4. Pelayanan yang jujur dan terus terang. Artinya, apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak menentu. Dengan pemberitahuan, orang dapat mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi. Pada dasarnya, setiap orang dapat memahami kesulitan atau masalah orang lain, kalau hal itu dikemukakan dengan terus terang. Apabila masalah yang sebenarnya sering disembunyikan, maka akan menimbulkan kekecewaan pada orang yang merasa tidak diberi penjelasan yang jujur. Timbulnya kekecewaan merupakan "iklan" yang sangat merugikan terutama bagi usaha-uaha yang bergerak di bidang jasa pelayanan dan tidak memiliki hak monopoli.

¹⁴⁹ Inu Kencana Syafi'i, dkk, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, h.v.

¹⁵⁰ H.A.S Moenir, *Op.Cit*, h.41-44.

Dari perwujudan pelayanan yang didambakan tersebut, maka teori tentang akses dan koneksi organisatoris yang mampu memfasilitasi penggunaan sarana-saranan pelayanan formal pemerintahan yang diprakarsai oleh Bernard Schaeffer dalam bukunya *Theory of Access and Service Delivery* perlu juga dipakai sebagai rujukan, yang intinya memberikan suatu alternatif penggunaan antrian yang simpel dan fasilitatif dengan beragam konsep-konsep operasional yang mampu meliputi alternatif-alternatif penyajian pelayanan yang memadai antara lain sebagai berikut :¹⁵¹

1. Kerangka kerja yang disistematisasikan dalam bentuk kemasan paket pelayanan (*service blue printing package*).
2. Teknologi pelayanan publik yang berkualitas prima atau unggulan (*qualified public service technology*).
3. Kesederhanaan dalam pelayanan (*simplicity of service delivery*) atau metode *service delivery* yang unggulan.
4. Sistem pelayanan terbuka (*open system of services*)
5. Sistem sajian pelayanan yang profesional dengan biaya rendah (*delivering routine profesional service at low cost*).
6. Disain kualitas dan fasilitas pelayanan yang afdhol (*sophisticated service delivery system*).
7. Kontrol kualitas prima pelayanan (*Total Quality Control / TQC*).
8. Akses lokasi dan garansi pelayanan, reliabilitas, responsivitas, asuransi, empati dan penyajian sesuatu yang bisa terukur kemanfaatannya (*tangibles*) yang terkait dengan ukuran kualitas pelayanan atau *service quality /servqual*.

Lebih jauh teori *exit* dan *voice* yang dikembangkan oleh Albert Hirschman¹⁵² menawarkan suatu konsep manajemen pelayanan, dimana pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan mendapatkan prioritas utama, dengan demikian pengguna jasa diletakkan di pusat dan mendapatkan dukungan dari : (a) Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa, (b) Kultur pelayanan dalam organisasi

¹⁵¹ Bernard Schaeffer, *Theory of Access and Service Delivery*, Martinus Nijhoff, Amsterdam, 1984, h. 5.

¹⁵² Albert Hirschman, dalam R. Jones, "The Citizen's Charter Program : an Evaluation, Using Hirschman's Concept of "Exit "Voice", *Review of Policy Issues*, Vol. I No.1, 1994.

penyelenggara pelayanan dan (c) Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa. Penguatan posisi tawar yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara pelayanan dan pengguna jasa pelayanan ini juga harus diimbangi dengan berfungsinya mekanisme *voice* yang dapat diperankan oleh media, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi profesi dan Ombudsman atau lembaga banding, dengan demikian, kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme *exit* dan *voice*. Mekanisme *exit* berarti bahwa, jika pelayanan publik tidak berkualitas, maka konsumen / klien harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang lain yang disukainya. Adapun mekanisme *voice* berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Hirschman juga menjelaskan bahwa mekanisme *exit* biasanya terhambat oleh beberapa faktor seperti : kekuatan pemaksa dari negara, tidak adanya lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif, dan tidak adanya biaya untuk menciptakan lembaga penyelenggara pelayanan publik alternatif. Adapun mekanisme *voice* biasanya tidak efektif karena pengetahuan dan kepercayaan terhadap mekanisme yang ada, dan aksesibilitas serta biaya untuk mempergunakan mekanisme tersebut.

Diketahui bahwa, pelayanan merupakan kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Peranannya akan lebih besar dan bersifat menentukan manakala dalam kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pasaran atau langganan. Dengan adanya kompetisi seperti itu, menimbulkan dampak positif dalam organisasi / perusahaan dan bersaing dalam pelaksanaan layanan melalui berbagai cara, teknik dan metode yang dapat menarik lebih banyak orang menggunakan jasa/ produk yang dihasilkan oleh organisasi / perusahaan. Persaingan yang ada dalam masyarakat usaha tidak hanya

pada segi mutu dan jumlah, tetapi terdapat juga dalam hal pelayanan. Demikian pula halnya masalah pelayanan di bidang pemerintahan yang tidaklah kalah pentingnya, bahkan peranannya lebih besar karena menyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Hal inilah yang menjadi monopoli pemerintah terhadap berbagai jenis pelayanan publik yang ada di dalam masyarakat. Namun secara empiris, apa yang menjadi hak masyarakat atau perorangan untuk memperoleh pelayanan dari aparat pemerintah masih terasa belum dapat memenuhi harapan semua pihak, baik masyarakat itu sendiri maupun pemerintah, dan pelayanan umum belum menjadi “budaya” masyarakat, di sana sini masih selalu ditemukan kelemahan-kelemahan yang dampaknya sering merugikan masyarakat yang menerima layanan.

Idealnya pemerintahan yang diharapkan adalah, pemerintahan yang menjadi milik masyarakat, yakni ¹⁵³ pemerintah yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat, pelayanan publik akan menjadi lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban, bukan hak karena mereka diangkat oleh pemerintah untuk melayani masyarakat. Oleh karena itu, harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan akan dapat menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat merancang model pelayanan yang lebih kreatif serta lebih efisien, dengan demikian,

¹⁵³ David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Abdul Rastid dan Ramelan (terj), PPM, Jakarta, 2004, h. 322-323.

teori apapun yang bermakna tentang pelayanan publik harus didasarkan pada suatu konsep kepentingan publik yang asli pada birokrasi pemerintahan.¹⁵⁴

2.2. Dinamika Perkembangan Birokrasi Pemerintah

Perkembangan birokrasi dalam kehidupan masyarakat Indonesia tidak terlepas dari faktor kesejarahan. Apa yang dicapai birokrasi sekarang ini merupakan perjalanan sejarah yang panjang. Dengan menggunakan secara seksama fakta sejarah, akan diperoleh perhatian yang lebih tepat mengenai fakta yang kini ada, dengan mengenali fase perkembangannya dan nilai-nilai birokratisme¹⁵⁵ yang tercermin dalam sikap dan perilaku aparatur negara sehingga dapat memproyeksikan kinerja birokrasi pemerintah dan karakteristik pelayanannya di masa mendatang.

Fenomena birokrasi di Indonesia telah lama muncul sejak masa kerajaan yang secara periodik terus berkembang membentuk nilai-nilai kehidupan birokratisasi khas Indonesia. Untuk kejelasan selanjutnya, perkembangan birokrasi Indonesia dibagi ke dalam tiga jaman yaitu masa kerajaan, masa kolonial dan masa merdeka.¹⁵⁶

2.2.1. Masa Kerajaan

Tinjauan sejarah birokrasi dengan melihat keberadaan kerajaan yang pernah ada di Indonesia, dimulai kira-kira abad ke V yaitu Kerajaan Kutai (Kalimantan Timur) dan Kerajaan Tarumanegara (Jawa Barat). Dari peninggalan kerajaan ini, agama dan kebudayaan Hindu sangat berpengaruh saat itu. Kemudian abad ke VII berdiri Kerajaan Sriwijaya (Palembang) merupakan kerajaan maritim yang

¹⁵⁴ Eugene P. Dvorin dan Robert H. Simmons, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme* (terj. Sudarmaji), Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2000, h. 64.

¹⁵⁵ Nilai-nilai birokratisme disini lebih dimaksudkan sebagai budaya kerja birokrasi nasional, professional, pasti dan bertanggung jawab. Lihat dan bandingkan Moelyarto Tjokrowinoto, *Pembangunan : Dilema dan Tantangannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996, h. 188.

¹⁵⁶ Lebih lengkap lihat Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, h. 94.

menitikberatkan pada kekuatan armadanya di lautan serta memegang peranan besar dalam percaturan politik di Asia Tenggara. Di Jawa Tengah muncul pula kerajaan-kerajaan seperti Kerajaan Kalingga (abad ke VII), Kerajaan Sanjaya (abad ke VIII), Kerajaan Syailendra (abad ke VIII dan IX). Budaya dan agama yang berkembang pada masa ini adalah berkembangnya agama Hindu dan Budha. Refleksi budaya tersebut dengan adanya candi Borobudur (candi agama Budha abad ke IX), dan candi Prambanan (candi agama Hindu abad ke X). Di Jawa Timur berkembang kerajaan seperti Darmawangsa (abad X), Kerajaan Airlangga (abad XI), Kerajaan Kediri (abad ke XII), Kerajaan Singosari (abad ke XIII), Kerajaan Majapahit (tahun 1293-1520) dan Kerajaan Mataram.¹⁵⁷

Pada masa feodal dalam kehidupan masyarakat terdapat pola lapisan masyarakat yang hierarkis dimana yang berada di puncak, duduk penguasa tertinggi yaitu raja. Kemudian lapisan kedua adalah kaum bangsawan, tentara dan para pendeta, sedangkan lapisan paling bawah adalah masyarakat biasa yang terdiri dari petani dan buruh tani. Pola lapisan di dalam masyarakat feodal tersebut, lebih bersifat tertutup (*closed social stratification*) yang membatasi kemungkinan pindahnya seseorang dari satu lapisan ke lapisan yang lain. Di dalam sistem yang demikian untuk menjadi anggota suatu lapisan tertentu dalam masyarakat tersebut adalah kelahiran, seperti keanggotaan lapisan bangsawan diperoleh oleh seorang anak yang lahir karena kedudukan orang tuanya yang bangsawan. Adapun pola kekuasaan dan wewenang dijemakan pada diri seseorang yaitu raja, sedangkan mereka yang menerima pengaruhnya adalah mereka yang berada pada lapisan dibawahnya yaitu lapisan kaum bangsawan, tentara, serta lapisan paling bawah yaitu pedagang, petani dan buruh tani.

¹⁵⁷ I Nyoman Dekker, *Santiaji Pancasila*, Usaha Nasional, Surabaya, 1981, h. 135-137.

Pemegang kekuasaan tertinggi dalam organisasi negara (kerajaan) adalah raja, dan secara formal mempunyai hak untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi, jika perlu dengan paksaan, serta negara (kerajaan) dalam hal ini raja yang membagi-bagi kekuasaan yang lebih rendah derajatnya. Kekuasaan yang lebih rendah derajatnya dari raja bisanya dijalankan oleh segolongan kecil masyarakat yang menamakan diri (*The Rulling Class*)¹⁵⁸. Diantara orang-orang yang merupakan warga *the rulling class* terdapat pemimpinnya, meskipun menurut hukum dia tidak merupakan pemegang kekuasaan yang tertinggi. Dalam masyarakat feodal atau masa kerajaan, *the rulling class* dipegang oleh bangsawan, contohnya pada masa Majapahit terdapat Mahapatih.

Golongan yang berkuasa tidak mungkin bertahan terus tanpa didukung oleh masyarakat, karena itu golongan tersebut senantiasa berusaha untuk membenarkan kekuasaannya terhadap masyarakat dengan maksud agar kekuasaannya dapat diterima masyarakat sebagai kekuasaan yang legal dan baik untuk masyarakat yang bersangkutan. Oleh sebab itu, golongan yang berkuasa berusaha menanamkan kekuasaannya dengan jalan menghubungkannya dengan kepercayaan dan perasaan yang kuat di dalam masyarakat yang bersangkutan, yang pada dasarnya terwujud dalam nilai dan norma¹⁵⁹. Pola birokrasi yang terjadi pada masa feodal di atas, penyalurannya terjadi dari lapisan bawah mengarah ke lapisan atas, dimana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki penguasa dijalankan dengan menguasai bidang-bidang kehidupan masyarakat baik dengan paksaan, kepatuhan terhadap segala tindakan dan kemauan penguasa, bisa juga atas dasar kepercayaan dan pemujaan, karena

¹⁵⁸ Gaetano Mosca, *The Rulling Class*, Mc.Graw Hill Book Company, Inc, New York, 1993, h. 50.

¹⁵⁹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, h. 297-298.

menganggap sumber kemampuan adalah suatu yang berada atau dimiliki raja, sehingga ukurannya adalah bagaimana bentuk pengabdian masyarakat pada rajanya.

Pada masa kerajaan ini yang menonjol adalah, masa Kerajaan Mataram sebelum abad XVIII, karena pada masa ini kekuasaan birokrasi lebih menonjol dibanding dengan kerajaan lain,¹⁶⁰ dan Kerajaan Mataram dapat menjadi salah satu model dari negara tradisional yang memiliki corak birokrasi patrimonial/ tradisional. Raja Mataram pada masa ini memiliki kekuasaan yang tak terbatas seperti raja-raja Jawa sebelumnya. Raja merupakan pusat mikrokosmos dan duduk di puncak hierarki status, yang dalam kedudukannya menjadi penghubung (mediator) antara manusia dengan Tuhan. Karena kedudukan ini, maka pemerintahan raja dan semua keputusannya tidak dapat dibantah dan raja memiliki kekuasaan tak terbatas.¹⁶¹

Kekuasaan raja pada umumnya mengandung makna magis dan apa yang dilakukannya merupakan legitimasi atas otoritasnya. Namun dibalik tidak terbatasnya kekuasaan, pada praktiknya raja tidak memerintah sendiri. Raja memerlukan alat yang dapat menjadi penghubung dengan rakyat yang ia pilih dan dapat dipercaya. Alat ini dapat disebut birokrasi paling awal, kendatipun terdiri atas para pangeran dan orang-orang terpercaya yang diangkat dan diberi gelar berbau magis sesuai dengan kedudukannya (pangkat dan jabatan), misalnya pangeran mahkota diberi gelar Mangkubumi, panglima perang Kusumoyudo, panglima rendahan Prawironegoro atau Yudonegoro, pejabat administrasi (juru tulis raja) Sosronegoro, dan lain-lain.¹⁶² Gelar-gelar ini menunjukkan legitimasi raja yang ditujukan melalui pengangkatan para

¹⁶⁰ Lance Castles, *Op. Cit.* h. 6. Lihat Juga Onghokham, "Sejarah Pembesar Indonesia", *Prisma*, No. 10, Oktober 1980.

¹⁶¹ Fachry Ali, *Refleksi Kebudayaan Jawa Dalam Indonesia Modern*, Gramedia, Jakarta, 1986, h. 27.

¹⁶² Onghokham, *Op.Cit.* h.10.

pembantunya untuk merealisasikan kekuasaannya, karena ia sendiri tidak dapat memerintah secara langsung kepada rakyat.

Dalam menjadikan para pejabat ini alat-alat kerajaan, maka kekuasaan yang didelegasikan sesuai dengan gelar-gelar yang diberikan. Namun pendelegasian kekuasaan ini tidaklah sama dengan bentuk birokrasi modern, karena di sini raja tetap melakukan kontrol yang ketat. Cara yang lebih konkrit atas kontrol ini ialah dengan menahan atau menempatkan para pejabat ini dalam lingkungan keraton atau tidak jauh dari keraton. Terkadang juga dilakukan dengan menarik anggota keluarganya, terutama anak dalam lingkungan keraton dengan dalih untuk dididik atau dijadikan menantu raja atau akan dijadikan pejabat baru, yang semuanya sebenarnya untuk menjamin loyalitas ayah mereka.

Struktur masyarakat Jawa ketika itu, secara sosiologis terbagi ke dalam dua lapisan yaitu golongan priyayi dan wong cilik (rakyat jelata).¹⁶³ Struktur golongan priyayi terdiri atas para pejabat tinggi pusat mulai dari keluarga raja (pangeran), panglima perang (militer), penasihat raja (patih). Kemudian pejabat-pejabat dibawahnya seperti juru tulis (pejabat administrasi), abdi dalem, para punggawa (hulubalang istana) dan para bangsawan yang diberi hak istimewa serta pejabat daerah mulai dari adipati / bupati, kuwu (kepala daerah), demang (kepala desa), bekel (kepala kampung), dan lain-lain. Sementara itu, wong cilik adalah rakyat jelata yang tidak memiliki kekuasaan apa-apa seperti petani, pedagang, tukang, orang biasa dan lain-lain. Hubungan antara golongan priyayi dan wong cilik adalah *patron client*, artinya golongan priyayi bertindak sebagai majikan yang mempunyai hak-hak istimewa, sementara wong cilik adalah kawula yang harus melayani mereka. Keistimewaan golongan priyayi ditunjukkan umpamanya dengan penguasaan atas

¹⁶³ Lance Castle, *Op. Cit.*

cacah (keluarga petani) oleh pejabat daerah sebagai kesatuan pajak (pemberi upeti dan kerja bakti) dan kesatuan militer (wajib ikut tuan mereka dalam peperangan). Pejabat daerah itu selanjutnya menyetorkan upeti atau mengirimkan kekuatan militernya kepada raja melalui pejabat pusat atau langsung sebagai tanda pengabdianya kepada tuan yang tertinggi.

Dari hubungan tersebut, maka pola hubungan birokrasi digolongkan sebagai patrimonial karena raja merupakan tuan tertinggi yang semua kebijakannya harus dipatuhi tanpa boleh ditentang oleh pejabatnya, dan antar strata jabatan atas sampai terendah juga mengharuskan kepatuhan yang sama. Bentuk kepatuhan ini tampak diikat dengan hal-hal yang berbau magis dan mengharuskan mereka menunjukkan wujud pengabdianya (loyalias) dengan upeti dan pengikut. Akhirnya, dapatlah dilihat bahwa dalam bentuk birokrasi paling awal ini, kekuasaan menjadi tema sentral dan para pejabat yang diangkat bukanlah digaji oleh raja melainkan diberi hak istimewa untuk mengeksploitasi sumber-sumber ekonomi, bahkan menurut laporan Belanda ke Amsterdam yang ditulis pada bulan Januari 1669, raja, pangeran, dan bangsawan tinggi juga merupakan pedagang.¹⁶⁴

2.2.2 Masa Kolonial

Sejarah kolonialisme di Indonesia diawali dengan kedatangan orang Eropa di perairan nusantara. Mereka adalah orang Portugis yang kemudian diikuti oleh orang Spanyol yang ingin mencari pusat tanaman rempah. Selanjutnya pada akhir abad ke XVI menyusul pula orang Belanda dengan munculnya VOC (*Verenigde Oostindische Compagnie*) yaitu semacam organisasi atau perusahaan dagang Belanda di Timur

¹⁶⁴ Hans Dieter Evers dan Tilman Schiel, *Kelompok-Kelompok Strategis : Studi Perbandingan Tentang Negara Birokrasi dan Pembentukan Kelas Di Dunia Ketiga*, terjemahan Indonesia, Yayasan Obor, Jakarta, 1992, h. 244.

Jauh yang diberi wewenang besar mengeksploitasi wilayah dagang atas nama raja Belanda. Tujuan semula VOC hadir di Indonesia adalah berdagang akan tetapi berkembang menjadi menguasai wilayah.

Di dalam perjalanan berikutnya, kolonial Belanda mulai memainkan peranan dalam percaturan perdagangan dan politik sehingga terjadi penguasaan/penjajahan yang berkepanjangan (± 350 tahun) terhadap wilayah dan kehidupan bangsa Indonesia. Di dalam kehidupan masyarakat Indonesia, pemerintah kolonial Belanda melakukan politik dengan mengadakan lapisan-lapisan masyarakat serta diskriminasi dalam semua bidang kehidupan, dimana lapisan masyarakat atas adalah golongan Eropa, lapisan kedua Timur Asing dan lapisan paling bawah adalah Bumi Putera.¹⁶⁵ Dalam keadaan demikian, proses birokrasi dan aparatur negara bukan sebagai pelayan masyarakat tetapi bagaimana pelayanan yang menguntungkan bagi penguasa.

Kapitalisme dagang yang sangat berpengaruh dalam abad XVI dan abad XVII mengakibatkan situasi yang sangat menyedihkan yang disebabkan oleh perkembangan ekonomi harus diderita oleh rakyat biasa yang terdiri atas kaum buruh dan petani, seperti yang dikatakan L. Laeyendecker pola produksi yang didasarkan perjanjian-perjanjian tetapi sesungguhnya tidak banyak yang dapat dituntut oleh pihak buruh dan petani. Dari segi ekonomi mereka tidak punya pilihan lain selain menerima syarat-syarat yang diajukan oleh kaum usahawan kapitalis dagang tersebut.¹⁶⁶ Kaum buruh dan petani yang tidak berdaya terhadap penghisapan yang dilakukan terhadap mereka, dan kemiskinan mereka menjadi sangat memilukan. Mereka tanpa hak, tanpa daya, tanpa kemampuan untuk berorganisasi, kaum buruh dan petani merupakan lapisan masyarakat terendah. Di dalam struktur stratifikasi

¹⁶⁵ Ismaun, *Tinjauan Pancasila Dasar Filsafat Negara Indonesia*, Cahaya Remaja, Bandung, 1970. h. 56.

¹⁶⁶ L. Laeyendecker, *Tata, Perubahan dan Ketimpangan*, Gramedia, Jakarta, 1983, h. 17.

sosial terdapat perbedaan antara berbagai lapisan satu sama lain sangat meningkat, kesejahteraan terbagi sangat tidak merata dan kontras yang begitu tajam.

Jika dilihat dari sudut pandang kelembagaan, pada masa kolonial Belanda yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal Daendels sudah meletakkan dasar-dasar birokrasi modern di Indonesia yaitu dibentuknya jabatan kenegaraan (*ambten, public offices*) dengan rumusan tugas, fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing jabatan, menurut skala gaji tertentu yang dibayarkan dari kas negara. Selain itu, membentuk sistem pemerintahan wilayah yaitu propinsi, karesidenan, kabupaten, distrik, kecamatan, dan kematren, yang masing-masing dikepalai oleh seorang pejabat negeri yang resmi.¹⁶⁷ Walaupun birokrasi ditinjau dari sudut kelembagaan sudah mengarah pada birokrasi modern dan tertata rapi, namun jika dilihat dari orientasinya, birokrasi pada masa ini dibentuk dan dijalankan untuk kepentingan penguasa kolonial, hal ini bisa dilihat pada masa Gubernur Jenderal Daendels dijalankan secara militer, keras dan otokrasi. Kebijakan yang dibuat pada masa itu adalah, pembangunan jalan dari Anyer sampai Panarukan dengan metode kerja paksa. Rakyat tidak memiliki pilihan, tidak sedikit masyarakat yang dihukum karena menolak perintah. Dengan keadaan demikian, birokrasi tidak berada di pihak masyarakat dan berada pada posisi yang tidak menguntungkan, sehingga birokrasi digerakkan hanya untuk kepentingan penguasa.

Dengan adanya lapisan sosial pada masa kolonial, dimana bumi putera berada pada posisi lapisan bawah, peran orang Indonesia dalam birokrasi sangat kecil. Menurut Edward. H. Litchfield dan Alan C. Rankin, pemerintah kolonial Belanda sedikit sekali memberikan kesempatan pada orang-orang Indonesia untuk

¹⁶⁷ Prajudi Admosudirdjo, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, h. 77.

memperoleh pengalaman yang berarti dalam bidang administrasi. Jalan untuk memperoleh kesempatan itu dipersulit, bahkan ditutup bagi orang-orang yang bukan golongan Eropa. Dalam departemen jarang sekali orang Indonesia diberi kesempatan untuk memegang tanggung jawab yang berarti. Pada pemerintahan di daerah mereka berhasil mencapai pangkat tinggi, tetapi jarang sampai pada tingkatan yang menentukan kebijakan politik atau dalam jabatan pimpinan yang penting. Dalam lapangan niaga, orang Eropa dan orang Indonesia memegang peranan, hanya pekerjaan *clerk* atau tugas teknik yang tidak berarti diberikan kepada orang Indonesia. Dalam dinas militer jabatan bintara ke atas hampir semua diduduki oleh orang yang bukan orang Indonesia.¹⁶⁸

Pada masa kolonial ini birokrasi semata-mata berfungsi hanya sebagai jembatan antara pihak penguasa dan yang dikuasai yaitu pemerintahan asing dari Barat, dan rakyat pribumi yang dijajah. Menurut Robert Van Niel,¹⁶⁹ dalam proses birokratisasi, pemerintahan kolonial Belanda mengembangkan sistem administrasi ganda (*a dual system of administration*). Di satu sisi dikembangkan penempatan jajaran pejabat administratif pemerintahan dari orang-orang barat dengan sistem kolonial, pada sisi lain tetap mempertahankan segi-segi birokrasi patrimonial atau tradisional. Namun tetap dilandasi dengan prinsip-prinsip *colour lines*, *race discrimination*, dan dominasi yaitu pegawai pemerintahan dalam negeri adalah golongan putih, dan pegawai pangreh praja pribumi yang dikenal pula sebagai golongan “priyayi, dimana pemerintah kolonial masih perlu mempertahankan penguasa lokal dengan mengharapkan wibawa otoritas tradisional yang ditempatkan sebagai birokrat yang berfungsi sebagai agen pemerintah kolonial Belanda yang

¹⁶⁸ Soewarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Haji Masagung, Jakarta, h. 51.

¹⁶⁹ Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Op. Cit*, h. 60.

berhadapan dengan rakyat pribumi. Dalam situasi tersebut, pemerintah kolonial Belanda mengambil sikap membiarkan otoritas tradisional untuk berperan selama tidak mengancam keamanan kekuasaan pemerintah kolonial. Gejala tersebut menimbulkan kecenderungan baru yang timbul, diantaranya adalah timbulnya gejala neo-feodalisme di kalangan korp pejabat pemerintah. Hal ini ditandai dengan lahirnya golongan pangreh praja atau golongan priyayi, yang menggambarkan sebagai golongan *educated* yang menduduki posisi birokrat tetapi bergaya kehidupan sebagai seorang aristokrat. Golongan birokrat-aristokrat atau kaum priyayi yang terpelajar pada akhirnya tidak bisa membebaskan diri dari etos feodal yang cara kerjanya tidak mendasarkan pada orientasi pencapaian tujuan, yang mestinya dapat mengembangkan profesionalisme dan keahlian sebagai golongan elit modern.¹⁷⁰

2.2.3 Masa Merdeka (Masa Republik Indonesia)

Setelah masa kolonial berakhir, dan berganti dengan masa negara Republik Indonesia merdeka yang berdaulat, dengan berkumandangnya Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945. Perubahan bentuk negara yang semula wilayah jajahan Belanda menjadi Republik Merdeka, sudah barang tentu membawa perubahan pula pada birokrasi pemerintahan. Namun perkembangan dan pertumbuhan birokrasi di masa Indonesia merdeka rupanya memasuki fase yang panjang dengan karakteristik perubahan tidak seperti yang diduga. Menelusuri perkembangan birokrasi di masa merdeka terdapat empat periode tinjauan yaitu Masa Awal Kemerdekaan, Masa Demokrasi Liberal, Masa Demokrasi Terpimpin (Orde Lama), Masa Orde Baru, dan Masa Reformasi.¹⁷¹

¹⁷⁰ Djoko Suryo, *Transformasi, Budaya Birokrasi Dari Tradisionalitas Ke Modernitas*, Makalah Seminar Reformasi Administrasi Negara FISIP UGM, Yogyakarta, 1993, h. 11-12.

¹⁷¹ Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit.*

1. Masa Awal Kemerdekaan (1945-1949)

Warisan kolonial setelah Proklamasi Indonesia merdeka adalah struktur organisasi birokrasi yang telah tertata baik seperti propinsi, *gementee* (kota), *gewest* (karesidenan), *afdelingen* (kabupaten) dan seterusnya, berikutnya adalah jumlah pegawai yang cukup besar, termasuk anggota Angkatan Bersenjata Hindia Belanda (KNIL) yang jumlahnya sekitar 82.000 orang¹⁷² dengan keahlian gaya Belanda.

Munculnya maklumat pemerintah republik agar para pegawai tetap menduduki pos-posnya disambut beragam sikap.¹⁷³ Ada yang menyambut dengan spontan dan merebut kekuasaan dikantornya, ada yang ragu-ragu karena tidak tahu keadaan, ada yang takut karena Jepang, ada yang bersikap negatif dan menyatakan bahwa Indonesia tidak mungkin merdeka dan sebagainya. Mungkin di sini terkait dengan belum normalnya pemerintahan republik, seperti masih terjadinya suasana revolusi fisik akibat perang dengan tentara sekutu pada bulan Oktober 1945, agresi militer Belanda I tanggal 21 Juli 1947, pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI) Madiun tanggal 18 September 1948 dan agresi militer Belanda II tanggal 19 Desember 1948.

Selama awal kemerdekaan, birokrasi tidak berjalan normal dan banyak pegawai terpecah belah. Akan tetapi di masa ini terjadi penambahan pegawai yang relatif besar, karena Belanda menambah pegawai pada daerah-daerah yang didudukinya sementara pemerintah republik juga melakukan hal serupa. Kualitas pegawai pun berbeda yaitu para pegawai yang berada di pihak Belanda pada umumnya mempunyai kualitas tinggi, baik dari pendidikan maupun

¹⁷² Lance Castles, *Op.Cit.*

¹⁷³ A.E. Manihuruk, "Proses Pembentukan Korps Pegawai Negeri R.I (KORPRI)", *Majalah KORPRI*, No. 181, Tahun XVI, November 1981.

pengalamannya, sedangkan di pihak pemerintah republik pada umumnya kurang memiliki keahlian dan pengalaman. Kemudian karena masih dalam suasana revolusi, pemerintah republik tak sekalipun mengubah organisasi birokrasi peninggalan Hindia Belanda, kecuali menambah dengan disertakannya Komite Nasional dalam mekanisme pemerintahan di daerah. Namun yang terlihat di sana sini jalannya birokrasi sungguh belum normal, terlebih pelayanannya karena tidak jelas siapa yang harus dilayani.¹⁷⁴

2. Masa Demokrasi Liberal (1950-1959)

Masa demokrasi liberal berawal dari akibat keluarnya Maklumat Pemerintah (Maklumat Wakil Presiden No.X) tanggal 3 November 1945 tentang pembentukan partai-partai politik yang berakibat munculnya banyak partai politik seperti jamur di musim hujan, dan berlanjut dengan perubahan sistem pemerintahan presidentil ke parlementer tanggal 14 November 1945. Namun keberadaannya baru berkembang setelah hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) pada akhir tahun 1949 di Den Haag, yang mengubah negara kesatuan di bawah UUD 1950 pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan sistem pemerintahan tetap parlementer. Pada masa ini, kabinet seringkali berganti dan tidak berumur panjang. Tercatat sejak sistem parlementer ini diberlakukan tanggal 14 November 1945 sampai Dekrit Presiden 5 Juli 1959, terjadi kurang lebih 10 kali pergantian kabinet dengan rata-rata umurnya tidak lebih dari satu tahun.¹⁷⁵ Dengan demikian, masa demokrasi liberal ini menampilkan dua karakteristik, pertama *booming* peran partai politik dalam kancah politik dan pemerintahan akibat euforia politik demokrasi yang berlebihan; kedua, pemerintahan negara tidak pernah stabil.

¹⁷⁴ Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit.*

¹⁷⁵ Lihat M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, Edisi Indonesia, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1998, h.355-431.

Birokrasi pada masa demokrasi liberal menjadi semakin terpuruk, tidak berjalan dan tertata lebih baik, bahkan menjadi ajang rebutan partai politik. Hampir semua pegawai berafiliasi kepada partai politik sehingga merekapun terkotak-kotak, juga pos-pos jabatan seringkali mewakili orientasi partai politik, bukan pemerintah apalagi keahlian dan karier sehingga pergantian jabatan tidak lebih karena hasil perjuangan partai politik dalam menempatkan orang-orangnya. Namun, dalam situasi ini maka jumlah pegawai meningkat tajam akibat penetrasi partai politik yang jumlahnya di tahun 1953 saja mencapai 692.000 orang.¹⁷⁶

Akibat dari meningkatnya secara tajam jumlah pegawai, adalah merosotnya nilai gaji yang diiringi pula dengan tekanan inflasi. Hal ini kemudian menimbulkan merajalelanya korupsi, salah satu ciri khas birokrasi yang tidak bertanggung jawab.¹⁷⁷ Birokrasi pada masa ini mundur jauh dibanding masa kolonial dulu, karena menjadi tidak profesional. Batas-batas legal rasional kabur, tidak bertanggung jawab, dan terkotak-kotak dalam aliansi politik partai serta amat korup. Dengan demikian, meskipun bentuk struktur organisasi birokrasi peninggalan kolonial tidak berubah, namun mekanisme birokrasi pada masa ini sama sekali tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pelayanan birokrasi pun hanya kepada partai politik.

3. Masa Demokrasi Terpimpin / Orde Lama (1959 – 1965)

Masa Demokrasi Terpimpin diawali dengan terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali kepada UUD 1945. Sebelum Dekrit, Presiden Soekarno menemukan sebuah konsep, diantaranya konsep penggantian demokrasi parlementer dengan sistem demokrasi terpimpin, dihadapan para pemimpin partai

¹⁷⁶ Lance Castles, *Op.Cit.*

¹⁷⁷ *Ibid.*

politik pada tanggal 21 Februari 1959, menanggapi kekacauan politik dan kegagalan konstituante membentuk undang-undang dasar baru menggantikan UUD 1945. Konsep presiden itu melahirkan perdebatan tajam dikalangan pemimpin partai politik yang cenderung mempersoalkan isi konsep itu.

Setelah Dekrit Presiden berlaku, maka sebagai reaksi terhadap permainan partai politik dalam tugas birokrasi, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah No. 2/1959 yang isinya melarang pegawai golongan F (golongan pejabat tinggi birokrasi) untuk menjadi anggota suatu partai politik. Upaya pemerintah untuk membentuk netralitas birokrasi awalnya cukup menggugah karena pegawai dihadapkan kepada dua pilihan yaitu tetap menjadi pegawai dengan konsekuensi keluar dari partai politik, atau berhenti menjadi pegawai untuk aktif di partai politik. Namun dalam perkembangannya tidak sekalipun berhasil, hal ini disebabkan oleh situasi politik negara yang tidak mendukung untuk terwujudnya netralitas.

Politik Nasakom (Nasionalis Agama dan Komunis) sebagai ideologi kontemporer waktu itu merebak kesemua kehidupan termasuk birokrasi sehingga keharusan pegawai bebas dari keanggotaan partai politik hanya berganti baju saja. Pegawai memang banyak yang melepaskan aliansi dengan partai politik, akan tetapi mereka beralih orientasi ideologi yang notabene sebenarnya ideologi masing-masing partai. Di lain pihak adanya tingkat inflasi yang tinggi menyebabkan nilai gaji pegawai semakin rendah, yang pada gilirannya mengakibatkan semakin suburnya korupsi sebagaimana terjadi sebelumnya. Korupsi merajalela dan terang-terangan dalam birokrasi, mulai dari atas hingga ke bawah tanpa ada pihak yang mampu mengontrol dan memberantas. Kondisi ini menyebabkan sumber biaya negara banyak terserap oleh birokrasi, dan birokrasi

dianggap sebagai ladang subur pegawai sekaligus penyedia dana potensial bagi keuangan partai politik.

Dalam masa Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama ini, jumlah pegawai juga meningkat menjadi hampir 1 juta orang.¹⁷⁸ Namun penambahan pegawai tidak melalui penerapan sistem rekrutmen yang jelas dan analisis kebutuhan pegawai lebih kepada cara-cara nepotisme sehingga keadaan sebenarnya kemampuan, keahlian, dan tugas-tugas pegawai pun tidak diketahui dengan jelas. Dengan jumlah pegawai yang cukup besar itu, akhirnya pelaksanaan tugas-tugas birokrasi tidak bertambah lancar, bahkan sebaliknya menjadi kacau dan banyak urusan terlantar. Dengan demikian, kondisi birokrasi pada masa Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama tidak berbeda dengan Masa Demokrasi Liberal. Birokrasi masih tetap sebagai alat partai politik, tidak profesional, tidak memiliki batas-batas legal-rasional yang jelas, tidak jujur dan bertanggung jawab, dan amat korup. Keadaan ini semakin diperparah setelah PKI (Partai Komunis Indonesia) menguasai birokrasi yang mengakibatkan birokrasi sebagai elemen gerakan revolusioner daripada memberikan pelayanan kepada pemerintah atau masyarakat.

4. Masa Orde Baru (1966-1998)

Perubahan birokrasi pemerintahan ke arah fungsinya, dapat dikatakan terjadi setelah masa Orde Baru. Masa Orde Baru dimulai dengan diangkatnya Jenderal Soeharto sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menggantikan Presiden Soekarno pada tahun 1966 melalui sidang MPRS.

¹⁷⁸ *Ibid.*

Secara substansial, Orde Baru merupakan tatanan baru yang menghendaki pemurnian kepada Pancasila dan UUD 1945 sebagai ideologi dan landasan konstitusional dalam berbangsa dan bernegara. Semangat Orde Baru adalah upaya untuk membangun bangsa dan negara, khususnya di bidang ekonomi setelah di masa Soekarno terabaikan, dan memperkuat kehidupan sosial dan politik dengan mengacu pada landasan Pancasila dan UUD 1945. Beberapa peristiwa politik penting pada masa awal Orde Baru adalah pembubaran PKI, pengangkatan Jenderal Soeharto sebagai Mandataris oleh MPRS, dicanangkannya Program Pembangunan Nasional mulai tahun 1969, Pemilihan Umum 1971, dan pembenahan aparatur.

Dengan pembenahan aparatur, pemerintah Orde Baru dapat dikatakan mulai mengadakan upaya perubahan birokrasi ke arah birokrasi yang bertanggung jawab. Perubahan diawali dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah No.6/1970 yang intinya mengatur kedudukan dan landasan sistem pembinaan pegawai secara komprehensif. Pegawai menurut peraturan ini, bukan lagi alat politik partai tetapi aparatur negara yang memegang peranan penting bagi terlaksananya tugas-tugas pemerintah, dan kepadanya diatur dengan jelas karirnya melalui sistem terpadu yaitu sistem karir dan prestasi kerja.

Kemudian pada tanggal 29 November 1971 dibentuk secara resmi Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) melalui Keputusan Presiden No.82/1971 sebagai wadah pembinaan di luar kedinasan untuk menjamin keutuhan dan kekompakan serta menciptakan dan memelihara jiwa karsa yang bulat di kalangan pegawai.¹⁷⁹ Pembinaan dalam wadah KORPRI pada intinya tidak bersifat politik

¹⁷⁹ A.E. Manihuruk, "Proses Pembentukan KORPRI II", *Majalah KORPRI*, No. 182 Tahun XVI Desember 1981.

tetapi bersifat memupuk karsa, kreativitas, dan penciptaan semangat pegawai dalam konteks kesatuan profesi. Kemudian untuk pembinaan pegawai berikut administrasi kepegawaian, pemerintah pada tahun 1972 memantapkan sebuah lembaga yang telah berdiri sejak 30 Mei 1948 yaitu Kantor Urusan Pegawai (KUP) yang sebelumnya adalah kantor warisan kolonial Belanda dengan nama *Kantoor voor Algemene Personele Zaken* yang semula hanya mengurus kedudukan dan gaji pegawai, menjadi lembaga terpercaya dengan nama Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN). Lembaga ini dimantapkan dengan Peraturan Pemerintah No.32/1972 untuk menjalankan tugas lebih luas, termasuk merencanakan kebijakan di bidang kepegawaian dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.¹⁸⁰

Upaya pembenahan atas tubuh pegawai ini tampak sungguh-sungguh dan terus berlanjut hingga ditetapkannya UU No. 8/1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang selanjutnya menjadi acuan terbitnya berbagai aturan kepegawaian, yang sampai dengan Desember 1977 mencapai 30 buah Peraturan Pemerintah, 19 Keputusan Presiden, 6 buah Keputusan Menteri/ Keputusan Bersama, dan 34 buah Surat Edaran, serta 4 buah Keputusan Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara.¹⁸¹ Semua aturan ini tidak lebih ditujukan untuk mengikat pegawai sekaligus mewujudkan terbentuknya sistem pembinaan pegawai.

Dalam UU No. 8/1974, dinyatakan dengan tegas bahwa pegawai sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, abdi masyarakat, yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah,

¹⁸⁰ *Profil Badan Kepegawaian, Negara*, BAKN, 2003.

¹⁸¹ *Himpunan Peraturan Kepegawaian, Jilid, I*, BAKN, 1977.

menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Di sini pegawai ditekankan pada bentuk kesetiaan (loyalitas) penuh di dalam menjalankan tugas dan fungsinya, patuh kepada negara atau pemerintah sebagai penyelenggara negara dan patuh kepada kebijakan pemerintah atau perundang-undangan yang berlaku. Di samping sebagai aparatur, mereka pun didudukkan sebagai abdi (hamba) negara dan masyarakat agar menekankan pada pelayanan. Pembenahan pegawai melalui pengaturan perundangan yang cukup terperinci ini, dilakukan mencakup perbaikan sistem rekrutmen, sistem karir (formasi jenjang kepangkatan, jabatan dan promosi), sistem penggajiannya (gaji), tunjangan dan pemberian kesejahteraan pegawai, disiplin dan penerapan sanksi, kewenangannya, penerapan pendidikan dan latihan pegawai, pemberhentian, pensiun dan lain-lain.¹⁸²

Upaya lain yang monumental adalah dilaksanakannya proyek Pendaftaran Ulang Pegawai Negeri Sipil (PUPNS) pada tahun 1974 untuk menjangkau/mengetahui data dan keadaan sesungguhnya pegawai. Meskipun proyek tersebut dimaksudkan dalam rangka pendataan pegawai, tidak disangkal dibalik itu ditujukan agar penertiban pegawai dapat segera dilakukan lebih terarah. Dari hasil PUPNS 1974 terjaring jumlah pegawai sekitar 1,6 juta, yang berarti telah terjadi peningkatan dari jumlah sebelumnya (1 juta orang menurut perkiraan Lance Castles). Pegawai waktu itu dianggap sangat menentukan suksesnya pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, segala hal yang berkaitan dengan pegawai harus dibenahi, tidak semata melalui aturan yang mengikatnya tetapi sekaligus pembentukan orientasinya agar tercipta kesetiaan dan kepatuhan

¹⁸² Ditandai dengan terbitnya UU, PP, Keppres, Kep/SE, Kepala BAKN yang mengatur aspek-aspek tersebut.

pegawai, keterpaduan korps, profesionalisme pegawai dan jauh dari penetrasi partai politik.¹⁸³ Di samping itu secara internal pegawai pun diperhatikan dalam rangka tugasnya mencakup kejelasan karir, gaji dan kewenangannya, namun mereka pun diarahkan untuk bertindak tertib serta mutunya ditingkatkan melalui berbagai upaya pendidikan dan latihan (diklat) yang diselenggarakan pemerintah. Birokrasi yang ditata pemerintah melalui cara ini ingin diletakkan pada tugasnya yang profesional dan bertanggung jawab, meskipun ruang geraknya dikendalikan secara sentralistik dan diikat dengan aturan yang ketat.

Seiring dengan pembenahan pegawai, pemerintah Orde Baru pun membenahi organisasi birokrasi secara besar-besaran melalui upaya penataan kelembagaan, diferensiasi tugas dan fungsi, serta pembentukan mekanisme kontrol/ organisasi yang ketat (penerapan sistem pengawasan melekat) untuk memperlancar penyelenggaraan pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan. Di samping itu setiap periode lima tahun, kinerja organisasi tersebut dievaluasi yang hasilnya organisasi birokrasi terus membesar di pusat dengan strukturnya hingga ke daerah. Pada masa Pelita I birokrasi pemerintah terdiri dari 17 departemen dan lembaga non departemen. Pada Pelita III mengalami pemekaran menjadi 21 departemen, kemudian pada masa Pelita IV menjadi 22 departemen dan 11 lembaga non departemen. Perkembangan ini belum termasuk organisasi pemerintah daerah, tetapi yang jelas pemerintah Orde Baru memperluas jaringan birokrasi pusat menyebar hingga ke daerah dengan apa yang disebut instansi vertikal.¹⁸⁴

¹⁸³ Sejak pembenahan pegawai pada awal 1970-an mulai dikenal monoloyalitas pegawai meskipun istilah ini kemudian populer di tahun 1980-an.

¹⁸⁴ Lijan Poltak Sinambela, *Op. Cit.* h.84.

Pada organisasi pemerintah daerah diberlakukan seperti sistem kolonial dulu, yakni sistem dekonsentrasi sehingga jabatan strategis (gubernur, bupati, walikota) merupakan kepanjangan tangan pusat yang diisi oleh pejabat-pejabat pusat sebagai kontrol pusat terhadap daerah yang kesemuanya dilegitimasi melalui UU No.5/1974 tentang Pemerintahan di Daerah. Kontrol pusatpun dilakukan dengan penempatan anggota militer dalam jabatan birokrasi di samping dibentuk unit organisasi khusus untuk peran mereka (Direktorat Kantor Sosial dan Politik Daerah). Selain itu, dilakukan pula penetapan jenis kepegawaian untuk pegawai-pegawai yang bekerja di pemerintahan daerah dengan lebih banyak ditetapkan sebagai status “diperbantukan” (dpb) atau “diperkerjakan” (dpk) daripada berstatus pegawai daerah asli yang sewaktu-waktu bisa ditarik pusat manakala indisipliner.

Pemekaran organisasi birokrasi pemerintah yang disertai penerapan sistem kontrol secara sentralistik, baik internal dalam birokrasi pusat maupun kepada daerah, terkait dengan politik mempertahankan laju pembangunan yang dalam kurun waktu antar pelita kerap memerlukan stabilitas politik / pemerintahan dan kontinuitas penanganan teknis yang memadai. Dengan pemekaran tersebut berarti terbentang rangkaian struktur birokrasi pusat yang membesar dan memanjang ke daerah, sedangkan birokrasi daerah (birokrasi pemerintah daerah) mengecil. Pada masa Orde Baru ini birokrasi akhirnya muncul sebagai kekuatan yang cukup profesional yang dipercaya pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan menyukseskan program pembangunan nasional. Dengan tugas besar ini maka jumlah pegawai di dalam birokrasi pemerintah di tahun 1974

meningkat sekitar 1,6 juta orang, kemudian di tahun 1985 menjadi 2,4 juta orang dan di tahun 1997 menjadi sekitar 4 juta orang.¹⁸⁵

Penataan birokrasi yang dilakukan pemerintah Orde Baru dalam perkembangannya membentuk nilai-nilai birokratisme pada masa tersebut. Orientasi pemerintahan Orde Baru, penekanannya terutama kepada stabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, secara langsung mewarnai performa birokrasi. Adanya kebijakan politik dan ekonomi, pemerintah Orde Baru telah menempatkan birokrasi ke dalam peran-peran luas dan ganda yaitu disatu sisi sebagai alat politik pemerintah yang handal dan dipercaya, namun di sisi lain sebagai mesin administrasi yang bertugas menjalankan administrasi dengan profesional.

Setelah pemerintah Orde Baru membenahi pegawai dan membentuk peraturan yang mengikatnya serta mengembangkan organisasi pemerintahan, birokrasi ditempatkan sebagai instrumen (alat) yang handal dan dipercaya untuk berperan mengamankan dan menjalankan (mengimplementasikan) setiap kebijakan politik pemerintah. Dalam konteks pembangunan, birokrasi ditempatkan bahkan diperankan sebagai agen perubahan¹⁸⁶ yang membawa misi politik atau program pemerintah kepada masyarakat (mobilisator) bukan sebaliknya. Adapun dalam konteks pemerintah, birokrasi ditempatkan sebagai mesin penggerak administrasi pemerintahan yang profesional sekaligus difungsikan sebagai pengendali masyarakat (stabilisator, dinamisator).

¹⁸⁵ *Profit Badan Kepegawaian Negara*, BAKN, Jakarta, 2003, dan Statistik Pegawai Negeri Sipil, BAKN, Jakarta, 1997.

¹⁸⁶ Lihat Muhajir Darwin, “*Pengembangan Aparatur Pemerintah Indonesia*”, dalam Riza Noer Afani (ed), *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1996.

Dengan perannya tersebut, akhirnya birokrasi lebih berorientasi ke atas melayani pemerintah daripada berorientasi ke bawah melayani masyarakat. Keahlian atau profesionalitas birokrasi lebih besar digunakan untuk membantu atau melayani pemerintah misalnya dalam mengerjakan analisis kebijakan dan merancang kebijakan atau penyusunan program (birokrat bertindak sebagai *legal drafter* atau *policy analyst*) dan selanjutnya mereka digerakkan ke arah usaha untuk memanipulasi pencapaian tujuan kebijakan melalui teknik administrasi. Kekuatan dan kemampuan birokrasi ini bertambah besar setelah pemerintah merekrut para intelektual ke dalam jabatan birokrasi, di samping pemerintah sendiri setiap tahun melakukan rekrutmen pegawai dengan mengutamakan tingkat pendidikan dan melakukan berbagai program pendidikan dan latihan pegawai secara intensif.

Usaha pemerintah yang demikian besar dalam menjadikan birokrasi sebagai alat dan mesin administrasi pemerintah yang handal dan terpercaya, pada akhirnya menjadikan birokrasi muncul sebagai kekuatan besar tanpa pengimbang dari luar (masyarakat), terlebih pemerintah sendiri sering bertindak represif terhadap setiap gerakan kritis yang muncul di masyarakat. Dalam hubungan ini, Harry Benda dan Ruth Mc Vey sempat memberikan ciri kepada pemerintah Orde Baru sebagai *beambtenstaat*, yang pada hakikatnya merupakan ciri kolonial dulu (*colonial legacy*). Manifestasi dari *beambtenstaat* adalah; a) kekuasaan *ambtenaar* (pegawai) lebih besar vis-a-vis relatif dominan; b) pengambilan keputusan seolah-olah terisolasi (*insulated*) dari proses politik; c) berbagai rekayasa seringkali dilakukan untuk menjamin stabilitas dan status quo; d) menekankan pada administrasi dan teknikalitas serta keahlian teknokratis dan

menempatkan posisi politik dalam posisi sekunder.¹⁸⁷ Sementara itu pada saat yang sama, dengan ditempuhnya kebijakan ekonomi “pintu terbuka” yang menyebabkan membanjirnya investasi asing, telah menimbulkan sumber-sumber baru yang menguntungkan birokrasi yang juga dapat meningkatkan taraf konsumsi dengan cepat. Birokrat dalam situasi ini dengan tangkas menangkap peluang-peluang ekonomi yang menguntungkan untuk kepentingan pribadi dengan mengembangkan berbagai prosedur yang mengarah kepada maladministrasi dalam pelayanan.¹⁸⁸ Dengan kata lain, di sini korupsi bersemi kembali dengan subur seperti masa-masa sebelumnya.

Kinerja pelayanan birokrasi yang korup mulai merangkak pada pertengahan 1970-an setelah tingkat gaji pegawai dirasakan tidak memadai, padahal iklim pertumbuhan ekonomi tinggi pada tahun 1970-an dan 1980-an.¹⁸⁹ Di samping itu, bersemainya monopoli pusat dalam usaha-usaha negara dan pengendalian penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri termasuk eksplorasi sumber daya alam semakin mendorong birokrasi leluasa memainkan peran dalam administrasi perizinan, kebutuhan anggaran, dan praktik maladministrasi. Kontrol eksternal yang lemah baik dari masyarakat maupun dari lembaga-lembaga resmi seperti DPR, BPK atau pun BPKP, dan Inspektorat, yang memang diakibatkan oleh tekanan kekuasaan presiden yang sangat kuat dan sentralistik, mendorong birokrat terus leluasa menjalankan praktik korupsi. Pada konteks inilah akhirnya ciri birokrasi pemerintah Orde Baru menampilkan sisi lain yaitu adanya semacam patologi, penyakit mental korupsi dalam perilaku para birokratnya. Hal lain yang patut dicatat di dalam konteks memberikan pelayanan adalah kemampuan para

¹⁸⁷ Moelyanto Tjokrowinoto, *Op. Cit.*, h. 160.

¹⁸⁸ Muhajir Darwin, *Op. Cit.*

¹⁸⁹ Lijan Poltak Sinambela, *Op. Cit.*, h.88.

birokrat dalam menggunakan prosedur peraturan perundang-undangan, di samping mereka sendiri membuat atau menerapkan berbagai petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) baik untuk kerja ke dalam maupun untuk kerja dengan pihak di luar birokrasi. Sistem formalitas digunakan sebagai alat untuk melancarkan pekerjaan dan peran mereka, sehingga kerja birokrasi menjadi aman dan jika terlanjur di luar prosedur tidaklah perlu khawatir akan resiko “diberangus” dari luar.

Besarnya kontrol presiden pada masa ini terhadap birokrasi, menyebabkan kinerja birokrasi sebenarnya lebih patuh kepada presiden. Presiden adalah pusat kekuasaan yang harus diikuti termasuk dalam gaya atau falsafah memerintah ala Presiden Soeharto. Besarnya kekuasaan presiden terhadap birokrasi ini oleh Dwigh King dinamakan *bureaucratic authoritarian regime*.¹⁹⁰ Gaya/ falsafah memerintah yang dianut presiden banyak ditiru birokrasi baik dalam slogan maupun dalam kinerja pelayanan, misalnya slogan *tut wuri handayani* untuk dijadikan semboyan kinerja birokrasi departemen yang mestinya juga dijadikan falsafah pegawai dilingkungannya dalam melayani masyarakat, atau slogan *mikul duwur mendem jero*, dan sebagainya. Kinerja birokrasi yang menginduk pada gaya kepemimpinan presiden menurut Donald Emerson mencirikan *neo-patrimonialism*, karena ada semacam simbiose antara ciri-ciri modern birokrasi dan sikap perilaku tradisional yang bersumber pada budaya politik jawa yang bersifat patrimonial.¹⁹¹ Oleh karena itu, struktur kekuasaan dan struktur jabatan penting dalam birokrasi, merefleksikan adanya lingkaran-lingkaran konsentrik yang berpusat pada kekuasaan tunggal (presiden) dimana dalam penempatannya

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Yahya Muhaimin, “Beberapa Segi Birokrasi Di Indonesia”, *Prisma*, No. 10, Oktober, 1980.

atau wujud aksinya diwarnai hubungan patron-klien. Dengan demikian, dalam mekanisme pengambilan keputusan riil pun di dalam birokrasi sering diwarnai jaringan hubungan pribadi yang bersifat patron-klien menembus mekanisme pengambilan keputusan formal.

Menurut Moelyarto Tjokrowinoto,¹⁹² kinerja birokrasi untuk menembus unsur-unsur rasional birokrasi Weberian, ternyata masih *persistent cultural determinant* dari perilakunya. Idealnya, budaya birokrasi menyerap unsur-unsur positif budaya daerah. Namun realitasnya budaya birokrasi pemerintah dipengaruhi oleh sifat kepemimpinan presiden dan mengalami proses sosialisasi dalam budaya jawa yang selanjutnya gaya kepemimpinan birokrasi merefleksikan gaya jawa (*javanese style of leadership*). Nilai-nilai budaya jawa seperti prinsip rukun, harmoni, sabar *ojo nggege mongso, ing ngarso sung tulodo*, amat mewarnai manajemen birokrasi. Nilai-nilai budaya yang melekat pada birokrasi pemerintah Orde Baru sebagaimana dikemukakan tersebut, mengingatkan pada pola hubungan birokrasi patrimonial masa Mataram dulu. Dalam substansinya nyaris tidak berbeda, meskipun sekarang berwajah modern. Dengan demikian, kata “melayani” adalah melayani raja dan sekarang bernama pemerintah bukan rakyat yang dulu dinamakan “wong cilik”.

Pada masa Orde Baru ini juga ditandai dengan melekatnya hubungan birokrasi dengan politik. Upaya pemerintah yang sejak awal ingin menjauhkan birokrasi dari politik, dalam perkembangannya menjadi menyimpang dari komitmen semula setelah pengurus pusat KORPRI pada pertengahan tahun 1980 tidak menolak upaya Golongan Karya (GOLKAR) sebagai organisasi atau partai politik terbesar di masa ini, dan menjadikan birokrasi sebagai pilar utama

¹⁹² Moelyarto Tjokrowinoto, *Op. Cit.*

GOLKAR dengan nama jalur B (birokrasi). Kemudian menjelang Pemilu 1987, KORPRI melalui musyawarah nasionalnya memutuskan untuk menyalurkan aspirasi politiknya kepada GOLKAR. Keputusan ini mengakibatkan semua pegawai yang nota bene merupakan stelsel aktif anggota KORPRI, kemudian diinstruksikan menjadikan GOLKAR sebagai pilihan politiknya, dan secara aktif dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan politik GOLKAR menjelang pemilihan umum. Kenyataan ini mengulang praktik lama pada masa demokrasi liberal bahwa pegawai beraliansi dengan partai politik dan sulit dibebaskan dari penetrasi partai politik.

Pada konteks tersebut, akhirnya birokrasi pemerintah Orde Baru pun tidak bebas dari politik, mempunyai orientasi politik kepada partai politik, dan menerima penetrasi partai politik. Pelayanan yang diberikanpun menjadi bercirikan kolusi/ kolaborasi untuk lebih mendukung politik GOLKAR, dan demi kelangsungan pemerintahan Orde Baru. Keseluruhan kondisi tersebut telah berlangsung lama dan membentuk nilai-nilai budaya dalam kerja birokrasi pemerintah. Sikap dan perilaku birokrat telah terbiasa dengan cara-cara yang berlaku pada masa itu.

5. Masa Reformasi (1998- ?)

Perubahan iklim politik negara pada masa sekarang menjadi demokratis dengan diawali munculnya gelombang tuntutan reformasi politik yang pada gilirannya melahirkan pula tuntutan akan perubahan dalam pelayanan birokrasi pemerintah. Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 23 Mei 1998, masa Orde Baru berganti dengan masa Reformasi yang bercirikan demokratisasi di semua bidang kehidupan. Namun dalam kaitannya dengan birokrasi, pemerintah telah mengawali dengan mengubah mekanisme birokrasi

pemerintah dengan menggunakan Undang-Undang Otonomi Daerah No. 22/1999 yang telah diubah dengan UU No. 32/2004 dan UUNo. 43/1999 sebagai pengganti UU No. 8/1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Perubahan mekanisme birokrasi pemerintahan mengacu kepada UU No. 22/1999 dengan ditingkatkannya peran pemerintah daerah kota dan kabupaten (sebelumnya disebut daerah tingkat II) di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pelayanan masyarakat, yang berarti organisasi dan kewenangan birokrasi pemerintah pusat beralih ke birokrasi daerah. Secara substansial UU No. 22/1999 mengubah sebagian besar sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, akibat penekanan yang lebih besar pada desentralisasi untuk daerah kabupaten dan kota. Daerah ini menurut undang-undang memiliki hak otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab untuk menyelenggarakan semua urusan rumah tangganya berdasarkan kepentingan daerahnya tanpa perlu khawatir lagi dicampuri oleh pusat. Tugas dan kewenangan pusat hanyalah meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama dan kewenangan bidang lain, sementara selebihnya menjadi tugas dan kewenangan daerah. Kemudian daerah juga berhak menyelenggarakan kebijakan dan bertanggung jawab langsung hanya kepada DPRD.

Dengan berlakunya UU No. 22/1999, daerah kabupaten dan kota menjadi konsentrasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang memiliki wewenang besar dalam mengelola daerahnya. Di sini terjadi perubahan sistem, jika pusat pada masa sebelumnya (Orde Baru) memiliki akses besar untuk mengendalikan daerah melalui politik dekonsentrasi, pada era undang-undang ini akses pusat dibatasi. Politik desentralisasi yang dianut undang-undang ini menghendaki bahwa daerah otonom memiliki hak penuh untuk secara mandiri mengelola

daerahnya, bahkan menghendaki pusat untuk menyerahkan atau melepaskan urusan yang tidak lagi menjadi kewenangannya. Sebagai konsekuensi dari perubahan tersebut, birokrasi pusat maupun di daerah harus pula mengalami perubahan.

Perubahan birokrasi baik di pusat maupun di daerah, harus dilakukan dalam kurun waktu dua tahun sesuai dengan ketentuan penutup undang-undang terhitung sejak undang-undang ini ditetapkan. *Pertama*, instansi vertikal di daerah baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten /kota dihapuskan, kecuali instansi vertikal yang melaksanakan urusan pusat yang digariskan undang-undang yakni politik luar negeri, pertahanan dan keamanan (hankam), fiskal dan moneter, pengadilan dan agama. *Kedua*, dinas di tingkat propinsi dihapuskan kecuali dinas-dinas yang melaksanakan urusan yang bersifat lintas antar kabupaten/ kota. *Ketiga*, fungsi departemen teknis atau lembaga teknis dalam struktur pemerintahan pusat dirampingkan dan diganti yang bersifat koordinatif dan fungsional terutama untuk menjawab kebutuhan kewenangan departemen/ lembaga teknis yang bersifat lintas propinsi, dengan demikian perubahan di atas menjadikan struktur birokrasi pemerintah pusat dan provinsi menjadi ramping, sementara struktur birokrasi pemerintah daerah, kabupaten, dan kota menjadi membesar dan kompleks.

Perubahan birokrasi baik di pusat maupun di daerah pada gilirannya membawa pula konsekuensi perubahan pegawai. Pada masa Orde Baru, besarnya kekuasaan pusat atas daerah yang berakibat birokrasi pusat semakin membesar, penambahan pegawai meningkat pesat untuk mengisi jabatan birokrasi. Jumlah pegawai pusat menurut data BAKN sampai tanggal 31 Maret 1997 mencapai

3.588.706 orang atau 87,65% dari total pegawai secara nasional¹⁹³, dan mereka ini tersebar di departemen-departemen dan instansi vertikal. Jadi ketika perampingan struktur birokrasi pusat dilakukan, termasuk instansi vertikal dihapuskan, maka jumlah pegawai mau tidak mau dikurangi dan dialihkan ke birokrasi daerah. Perubahan pegawai di tingkat pusat ini sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari penerapan undang-undang, setelah birokrasi pusat benar-benar menjadi ramping. Sebaliknya, ketika birokrasi daerah kabupaten/ kota membesar maka konsekuensinya penambahan pegawai pun harus dilakukan. Adapun untuk perolehan dan alokasi pegawai, UU No. 22/1999 memberikan kewenangan penuh kepada daerah untuk mengangkat, memindahkan, memberhentikan pegawai dan sebagainya, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Selanjutnya dengan mengacu pada UU No.43/1999, substansi kedudukan pegawai mengalami perubahan pula. Pegawai menurut undang-undang ini dinyatakan tegas berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Kemudian dalam kedudukan dan tugasnya, pegawai harus netral dari semua golongan dan partai politik serta tidak diskrimatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan untuk menjamin netralisasinya, undang-undang ini melarang pegawai menjadi anggota atau pengurus partai politik.

Berbagai perubahan dalam bidang pelayanan publik memang telah berlangsung di era reformasi, meskipun tidak sebaik yang diharapkan. Dari jenis kebijakan, semakin banyak kebijakan kompetitif dalam bidang ekonomi, industri,

¹⁹³ *Data Statistik Pegawai Negeri Sipil*, BAKN, Jakarta 1997, Lihat juga Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit*, h.47.

dan perdagangan. Hal ini menunjukkan bahwa, pemerintah semakin mengurangi peranannya dalam bidang ekonomi.¹⁹⁴ Demikian pula kebijakan distributif dan redistributif, seperti pemberian subsidi untuk pendidikan dalam bentuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS), beras untuk keluarga miskin (raskin) dan Program Kompensasi Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang diberikan dalam bentuk uang tunai. Dari perilaku birokrat, meskipun korupsi dan kolusi belum ada tanda-tanda merosot, tetapi arogansi para birokrat telah berkurang.¹⁹⁵ Hal terakhir ini ditunjukkan dalam menangani kasus-kasus yang menonjol sepanjang tahun 2005-2006 seperti bencana alam di Aceh, Nias, Yogyakarta, dan di sepanjang Pantai Selatan Pulau Jawa, penyakit demam berdarah, dan flu burung serta busung lapar, meskipun terhadap hal ini respon pemerintah masih dirasakan lambat oleh masyarakat. Begitu pula dengan terus mengalirnya tuntutan masyarakat ke DPR dan DPRD terhadap persoalan-persoalan publik. Tidak jarang tuntutan tersebut disertai dengan konflik terbuka antara warga masyarakat dengan aparat keamanan. Penolakan masyarakat terhadap pembangunan tempat pembuangan sampah terpadu di Bojong Bogor merupakan contoh hal ini. Demikian pula peliputan yang luas terhadap kerusakan gedung-gedung sekolah di berbagai wilayah yang tidak segera direspon oleh pemerintah, juga memperkuat masih rendahnya respon dari birokrat.

Pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy* pada awal reformasi, segera berubah menjadi persekutuan eksekutif dan legislatif dengan mengabaikan pelayanan publik. Anggaran belanja untuk fasilitas anggota legislatif dan pejabat eksekutif telah mengalahkan anggaran untuk pembangunan jalan dan fasilitas

¹⁹⁴ Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit*, h-25.

¹⁹⁵ *Ibid.*

publik lainnya di daerah.¹⁹⁶ di sisi lain efisiensi dan efektivitas pelayanan menunjukkan peningkatan. Sistem dan prosedur pelayanan telah diubah menjadi lebih sederhana dan memperpendek jalur pelayanan yang dikenal dengan pelayanan satu atap. Namun masyarakat masih belum terbebaskan dari “biaya siluman”, terutama untuk mendapatkan surat izin usaha perdagangan, sertifikat tanah dan semua surat-surat yang dikeluarkan oleh kepolisian dan sebagainya.¹⁹⁷

Di era Reformasi ini sampai akhir tahun 2006, masyarakat masih belum memiliki kepastian dalam hal biaya dan waktu untuk memperoleh pelayanan publik, terutama yang diberikan oleh birokrasi pemerintah dan kepolisian. Kepastian informasi lebih disediakan oleh swasta, bahkan dengan berbagai kemudahan. Gejala terakhir ini tidak terlepas dari semakin meningkatnya kompetisi antar pelaku implementasi kebijakan. Mekanisme pasar yang didorong melalui kebijakan yang kompetitif, lebih berhasil dalam menyediakan pelayanan yang murah, responsif dan inovatif. Sebaliknya mekanisme administratif masih mengidap penyakit birokrasi seperti lamban, berbelit-belit dan kurang berkualitas.

2.3. Aspek-Aspek Hukum Administrasi Negara Dalam Birokrasi Pemerintah

Secara teoritik, hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan negara hukum atau muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu.¹⁹⁸ Di negara Belanda terdapat dua istilah mengenai hukum administrasi negara ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratiefrecht*, dengan kata dasar *administratie* dan *bestuur*. Terhadap kedua istilah ini para sarjana

¹⁹⁶ Sigit Rochadi, *Kinerja Pemberdayaan Masyarakat Di Era Otonomi Daerah*, Laporan Penelitian untuk Departemen Dalam Negeri, Jakarta, September 2005.

¹⁹⁷ Lijan Poltak Sinambela, *Op.Cit*, h. 28.

¹⁹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 17.

Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya. Kata *administratie* ini diterjemahkan dengan tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata pemerintahan, tata usaha negara, dan administrasi. Adapun kata *bestuur* diterjemahkan dengan pemerintahan.¹⁹⁹ Perbedaan penerjemahan ini mengakibatkan perbedaan penamaan terhadap cabang hukum ini seperti hukum administrasi negara, hukum tata pemerintahan, hukum tata usaha negara, dan hukum administrasi. Adanya keragaman istilah ini dalam perkembangannya terdapat kecenderungan untuk menggunakan istilah hukum administrasi negara, sebagaimana terlihat pada hasil pertemuan pengasuh mata kuliah ini di Cibulan tanggal 26 – 28 Maret 1973 dimana pertemuan berpendapat bahwa, sebaiknya istilah yang dipakai adalah hukum administrasi negara dengan catatan dan alasan sebagai berikut :²⁰⁰

Catatan: Pemilihan istilah hukum administrasi negara tidak menutup kemungkinan bagi fakultas-fakultas yang bersangkutan untuk tetap mempergunakan istilah lainnya misalnya : hukum tata pemerintahan, hukum tata usaha negara, asalkan syllabus minimal tetap menjadi pegangan bersama.

Alasan pemilihan hukum administrasi negara: Pertemuan berpendapat bahwa, istilah hukum administrasi negara merupakan istilah yang luas pengertiannya, sehingga membuka kemungkinan ke arah pengembangan daripada cabang ilmu hukum ini yang lebih sesuai dengan perkembangan pembangunan dan kemajuan Negara Republik Indonesia di masa-masa yang akan datang.

Oleh karena banyak terdapat aspek-aspek hukum administrasi negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah, maka akan dikemukakan terlebih dahulu beberapa pengertian mengenai hukum administrasi negara antara lain oleh Sjachran Basah yang mengungkapkan bahwa hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid*, h. 18.

tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.²⁰¹ De La Bassecour Caan memberikan definisi hukum administrasi negara adalah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab maka negara berfungsi (beraksi), maka peraturan-peraturan itu mengatur hubungan-hubungan antara tiap-tiap warga negara dengan pemerintahnya.²⁰² Adapun oleh Muchsan, hukum administrasi negara dirumuskan sebagai hukum mengenai struktur dan kefungsian administrasi negara. Hukum administrasi negara dapat dibedakan dalam dua jenis yaitu :²⁰³

1. Sebagai hukum administrasi negara, hukum mengenai operasi dan pengendalian kekuasaan administrasi, ataupun pengawasan terhadap penguasa-penguasa administrasi.
2. Sebagai hukum buatan administrasi, maka hukum administrasi negara merupakan hukum yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan undang-undang.

Dari beberapa definisi tersebut tampak bahwa, dalam hukum administrasi negara terkandung dua aspek yaitu :²⁰⁴ *Pertama*, aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya, *kedua*, aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan antara alat perlengkapan administrasi negara dengan para warga negaranya. Seiring dengan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, khususnya dalam *welfare state* (negara kesejahteraan) yang memberikan kewenangan yang luas kepada administrasi negara termasuk kewenangan dalam bidang legislasi, maka peraturan-peraturan hukum dalam hukum administrasi negara di samping dibuat oleh lembaga legislatif, juga ada peraturan-peraturan yang dibuat secara mandiri oleh administrasi negara.²⁰⁵

²⁰¹ Sjachran Basah dalam *Ibid*.

²⁰² E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Ichtiar, Jakarta, 1961.h. 1

²⁰³ Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, h. 12-13.

²⁰⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1988. h. 8-9.

²⁰⁵ Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 26.

Oleh karena pemerintah (administrasi negara secara umum) sama dengan birokrasi karena pada dasarnya birokrasi merupakan kepanjangan tangan sebuah kekuasaan yang menjadi representasi rakyat, maka secara langsung maupun tidak langsung harus bertanggung jawab kepada muara dari representasi kekuasaannya, yaitu rakyat.²⁰⁶ Seiring dengan meluasnya tugas-tugas administrasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan, maka dalam sub bab ini akan dibahas mengenai landasan hukum administrasi negara, fungsi pemerintahan, tindakan pemerintah, kebebasan bertindak, *good governance* dan maladministrasi, serta asas-asas umum pemerintahan yang layak.

2.3.1. Landasan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara mengalami perkembangan dari waktu ke waktu, baik dari segi ruang lingkupnya maupun dari segi permasalahan-permasalahan yang tercakup didalamnya. Namun puncak perkembangannya sangat dirasakan pada kelompok negara yang bertipe *welfare state* (negara kesejahteraan), dengan demikian perkembangan konsep negara hukum erat kaitannya dengan peranan hukum administrasi negara didalamnya. Pada konsep *polizeistaat* boleh dikatakan administrasi negara belum berkembang, barulah pada *nachwakerstaat* hukum administrasi negara mulai muncul meskipun terbatas. Pada *welvaarstaat* peranan hukum administrasi negara menjadi semakin luas dan dominan, dengan demikian hal ini akan menjadi landasan kerja bagi hukum administrasi negara dalam menjalankan tugas pelayanan publik.

2.3.1.1. Negara Hukum Klasik / Formal

²⁰⁶ Ahmad Gunaryo (ed), *Hukum, Birokrasi dan Kekuasaan Di Indonesia*, Walisongo Research Institute (WRI), Semarang, 2001, h. 275.

Paham negara hukum klasik/ formal sebenarnya merupakan suatu antitesis terhadap absolutisme kekuasaan yang antara lain terjadi di Perancis oleh rezim monarki absolut raja Louis XIV dan di Inggris oleh kekuasaan raja Charles II, yang bersifat menindas rakyat dan penuh penyalahgunaan kekuasaan. Disebabkan oleh keinginan untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap pemerintah yang dibentuk pasca revolusi Perancis, maka perlu dilakukan pemisahan kekuasaan secara tegas, agar dapat terbentuk adanya *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan.²⁰⁷

Pada tahun 1632-1704 John Locke dalam karya ilmiahnya *Two Treatises on Civil Government* antara lain menyatakan perlu adanya pembagian kekuasaan atas kekuasaan pembentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan pelaksana undang-undang, dan kekuasaan federatif. John Locke merupakan orang yang pertama kali memikirkan perlunya dilakukan pemisahan kekuasaan dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Menurut Locke, tahap terbentuknya negara mengikuti 2 (dua) tahap;²⁰⁸ *Pertama*, tahap diadakannya *pactum unionis*, yaitu perjanjian antar individu untuk membentuk *body politic*, yaitu negara. Hal itu diperlukan supaya kebebasan dan hak asasi manusia yang satu jangan sampai melanggar kebebasan dan hak asasi manusia lainnya, maka mereka bersepakat untuk mengakhiri suatu keadaan alami tersebut dengan membentuk suatu organisasi *body politic* atau negara, *Kedua*, tahap *pactum subyectionis*, yaitu para individu menyerahkan hak dan kebebasannya kepada *body politic*, dengan tetap memegang hak-hak asasinya untuk melakukan pengawasan terhadap *body politic* tersebut supaya tidak melakukan penyalahgunaan wewenang.

²⁰⁷ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008, h.1.

²⁰⁸ *Ibid*, h.2

Locke menghubungkan bentuk negara dengan kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif). Kekuasaan membentuk undang-undang ini merupakan kekuasaan yang tertinggi (*supreme power*). Apabila kekuasaan pembentuk undang-undang berada pada masyarakat (*community*), maka bentuk negaranya adalah demokrasi, apabila pada beberapa orang terpilih, maka bentuk negaranya adalah oligarki, sedangkan apabila pada satu orang bentuk negaranya adalah monarki. Locke cenderung menyerahkan kekuasaan pembentuk undang-undang tersebut kepada suatu dewan atau majelis.²⁰⁹

Selanjutnya, Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Loix* yang terlihat banyak mendapat pengaruh dari pemikiran Locke mengatakan bahwa, pembagian kekuasaan negara perlu dilakukan atas 3 (tiga) macam, yaitu :²¹⁰

1. Kekuasaan legislatif, yang membentuk undang-undang,
2. Kekuasaan yudikatif, yang menjatuhkan hukuman atau kejahatan dan yang memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antara para warga,
3. Kekuasaan eksekutif, yang melaksanakan undang-undang, memaklumkan perang, mengadakan perdamaian dengan negara lain, menjaga tata tertib, menindas pemberontakan dan lain-lain.

Pemisahan kekuasaan tersebut diperlukan untuk menjamin terlindunginya hak asasi warga negara dan mencegah terulangnya kembali kekuasaan yang absolut.

Berdasarkan pemikiran-pemikiran awal mengenai pembagian kekuasaan negara tersebut, berkembanglah pemikiran mengenai negara hukum. Secara garis besar, konsep negara hukum tersebut meliputi konsep negara hukum versi Eropa dan versi *anglo saxon*. Negara hukum formal/ klasik versi Eropa diperkenalkan oleh F.J Stahl dalam bukunya *Philosophie des Recht* yang dipengaruhi oleh pemikiran liberal dari Rousseau. Unsur-unsur utama negara hukum klasik/ formal meliputi:²¹¹

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ *Ibid.*

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia,
2. Penyelenggaraan negara harus didasarkan atas teori *trias politica* supaya menjamin terlindunginya hak-hak asasi manusia tersebut,
3. Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*)
4. Apabila dalam pelaksanaan kewenangannya pemerintah melanggar hak-hak asasi warga negara, maka harus ada pengadilan administrasi yang menyelesaikannya.

Pada negara-negara yang bercorak *Anglo Saxon*, konsep negara hukumnya dipengaruhi oleh *the rule of law* diperkenalkan oleh AV. Dicey, yang meliputi 3 (tiga) unsur, yaitu:²¹²

1. Supremasi dari hukum, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam negeri adalah hukum (kedaulatan hukum);
2. Persamaan kedudukan hukum bagi setiap orang;
3. Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi itu harus dilindungi.

Meskipun teori negara hukum formal tersebut dimaksudkan untuk membentuk sistem pemerintahan yang didasarkan atas prinsip *checks and balances*, dalam perkembangannya pemikiran yang diwarnai ajaran Montesquieu tersebut tidak dapat dipertahankan secara penuh. Perkembangan sosial kemasyarakatan membutuhkan suatu penyesuaian terhadap paham negara hukum formal tersebut.

Sehubungan dengan paham negara hukum formal tersebut, dikatakan oleh Utrecht bahwa menurut Kant dan Fichte turut campur negara dalam perekonomian dan segi-segi lain kehidupan sosial dilarang sekeras-kerasnya. Mereka mempertahankan suatu *staatsonthouding* sepenuhnya, yaitu suatu "pemisahan antara negara dan masyarakat". Di suatu negara semacam itu pekerjaan pemerintah dengan sendiri tidak luas, karena pemerintah hanya bertugas membuat dan mempertahankan

²¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, F.H-UI, Jakarta, 1983, h. 161.

hukum, atau dengan kata lain hanya menjaga keamanan dalam arti kata sempit (keamanan senjata) saja.²¹³

Menurut Utrecht suatu negara semacam itu, umumnya dikenal sebagai *type* negara liberal, yang bertindak sebagai "penjaga malam" (*nachtwakkerstaat*). Ditinjau dari sudut politik, pada pokoknya tugas primer suatu *nachtwakkerstaat* adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomis dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintahan (dalam arti luas) *nachtwakkerstaat* itu, yakni *rulling class* yang merupakan suatu golongan eksklusif. Nasib mereka yang bukan *rulling class* tidak dihiraukan oleh alat-alat pemerintah dalam suatu *nachtwakkerstaat*.²¹⁴

2.3.1.2. Negara Hukum Modern / Materiil

Konsep negara kesejahteraan menjadi landasan kedudukan dan fungsi pemerintah (*bestuursfunctie*) dalam negara-negara modern. Negara kesejahteraan merupakan antitesis dari konsep negara hukum formal (klasik), yang didasari oleh pemikiran untuk melakukan pengawasan yang ketat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara, khususnya eksekutif yang pada masa monarkhi absolut telah terbukti banyak melakukan penyalahgunaan kekuasaan.²¹⁵

Paham negara kesejahteraan memperkenalkan konsep mengenai peranan negara yang lebih luas. Menurut Utrecht, lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas. Pemerintah suatu negara hukum modern bertugas menjaga keamanan dalam arti seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial di segala lapangan masyarakat. Dalam suatu *welfare state*, masa ekonomi liberal telah lampau dan ekonomi liberal itu telah diganti oleh suatu ekonomi yang lebih dipimpin oleh

²¹³ E. Utrecht, *Op. Cit.*, h. 26

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ W. Riawan Tjandra, *Op.Cit.*h. 1

pusat (*centraalgeleide economie*). *Staatsonthouding* telah diganti oleh *Staatsbernoeienies*, pemisahan antara negara dan masyarakat ditinggalkan.²¹⁶

Apabila semula negara hanya dipandang sebagai *instrument of power*, maka mulai timbul aliran-aliran yang menganggap negara sebagai *agency of service*. Maka timbullah konsep *welfare state* yang terutama memandang manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari kolektiva dimana manusia bukanlah semata-mata merupakan alat kepentingan kolektiva saja akan tetapi juga untuk tujuan dirinya sendiri. Ciri-ciri yang pokok dari suatu *welfare state* ini adalah sebagai berikut :²¹⁷

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan organ-organ eksekutif lebih penting dari sudut politis dan peranan organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ-organ legislatif.
2. Peranan negara tidak terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperanan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare state*.
3. *Welfare state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil.
4. Sebagai konsekuensi hal-hal tersebut di atas, maka dalam *welfare state* hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti adanya batas-batas dalam kebebasan penggunaannya.
5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi dan budaya.

Berkaitan dengan perspektif ekonomi yang berkeadilan sosial, model *welfare state* ala negara-negara Skandinavia (Swedia, Finlandia, Denmark) dan negara-negara

²¹⁶ E. Utrecht, *Op.Cit*, h.27

²¹⁷ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1967, h. 68-69.

dimana partai sosialis memerintah atau warna kemasyarakatannya mengadopsi aspirasi kaum sosial demokrat seperti Prancis, Spanyol, Jerman dan Inggris menunjukkan ciri-ciri menonjol sebagai berikut :²¹⁸

1. Sistem perpajakan yang sangat progresif bersamaan dengan sistem jaminan sosial yang sangat efektif untuk melindungi lapisan sosial yang lemah, yang semua itu merupakan "regulasi sosial" yang cerdas oleh negara dalam konteks historis yang spesifik, proses yang kompleks serta berbagai hasil transformasi gradual dan evolutif serta dengan waktu yang panjang.
2. Aktor swasta sebagai agen pertumbuhan ekonomi yang efisien dimana mekanisme pasar sepenuhnya menyampaikan signal-signal yang memberikan arah untuk pengambilan keputusan bagi kalangan swasta, tanpa adanya ruang yang terdistorsi oleh perilaku birokrasi atau aktor negara.
3. Kekuatan politik serikat buruh yang sangat menentukan, berdampingan dengan sistem demokrasi parlementer yang efektif, dengan terdapatnya partai-partai yang memerintah dan partai-partai oposisi sehingga terjamin proses *check and balance* dalam rangka merealisasikan hak-hak politik dan kepastian hukum bagi setiap warga negara.

Model ini telah menjadi obsesi yang kuat bagi pendiri republik kita, dengan Bung Hatta sebagai figur sentralnya, UUD 1945 mengandung semangat ke arah model ini. Tujuan pokok negara kesejahteraan ini antara lain adalah : (i) Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik; (ii) Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata; (iii) Mengurangi kemiskinan; (iv) Menyediakan asuransi sosial (pendidikan, kesehatan) bagi masyarakat miskin; (v) Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*, (vi) Memberi proteksi sosial bagi tiap warga negara.²¹⁹

²¹⁸ Didin S. Damanhuri, "Model-Model Pembangunan dan Pilihan Indonesia", *Republika*, Tanggal 27 Februari 1995.

²¹⁹ W.Riawan Tjandra, *Op.Cit*, h. 5-6.

Selanjutnya, sehubungan dengan paradigma negara hukum ini, dikatakan oleh Hadjon²²⁰ bahwa dalam hukum administrasi asas legalitas dalam wujud *wetmatigheid van bestuur* sudah lama dirasakan sangat tidak memadai, meskipun disadari bahwa asas *wetmatigheid* menjamin pelaksanaan asas persamaan di hadapan hukum, dan asas kepastian hukum. Asas *wetmatigheid* berasal dari pemikiran abad XIX yang dikuasai pemikiran negara undang-undang (*wettenstaat*). Sebaliknya, pemikiran negara hukum abad XX lebih mengedepankan *doelstelling* (penetapan tujuan) daripada *normstelling* (penetapan norma), lebih mengedepankan *plan* (rencana) daripada *voorschrift* (instruksi), lebih mengedepankan *beleid* (kebijakan) daripada *uitvoering* (pelaksanaan) atau *toepassing* (penerapan).

Konsep keterlibatan negara dalam bidang ekonomi untuk pertama kali dikemukakan oleh Beveridge, seorang anggota parlemen Inggris dalam *report*-nya, yang mengandung suatu program sosial, pemerataan pendapatan masyarakat, kesejahteraan sosial sejak manusia lahir sampai meninggal, lapangan kerja, pengawasan atas upah oleh pemerintah, dan usaha dalam bidang pendidikan. Dalam *Beveridge report* terkandung konsep negara kesejahteraan, yang akhirnya meluas dan diterima banyak negara, termasuk Indonesia. Tahap perkembangannya sejak tahun 1883 Konselor Jerman Otto von Bismarck memperkenalkan asuransi sosial yang dibiayai pemerintah dan tahun 1889 lahir undang-undang pensiun, yang memberikan pensiun kepada pekerja Jerman di usia 70 tahun. Presiden Amerika Serikat FD Roosevelt tahun 1935 mempertegas kembali konsep negara kesejahteraan dalam program *New Deals Social Security Act*.²²¹

²²⁰ Hadjon dalam W. Riawan Tjandra, *Ibid*

²²¹ R. Ibrahim, *Prospek BUMN dan Kepentingan Umum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1977, h. 8-9.

Dengan pergeseran konsep tersebut, sekaligus mengubah skema peran sosial pemerintah yang semula sekedar subordinat terhadap legislasi parlemen, menjadi berperan aktif untuk mampu mengatur kehidupan sosial kemasyarakatan melalui kebijakan regulasi operasional dan berbagai diskresi untuk tujuan mencegah menajamkan kesenjangan sosial serta mengupayakan terwujudnya *social welfare* dengan demikian perubahan paradigma negara hukum dapat dilihat dalam tabel berikut ini.²²²

TABEL 3
PERUBAHAN PARADIGMA NEGARA HUKUM

Kriteria	Negara Hukum Klasik	Negara Hukum Modern
Tipe Negara	<i>Nachtwakkerstaat</i>	<i>Welvaarsstaat</i>
Aktivitas Negara	Pasif	Aktif
Konsep	<i>Staatsonthouding</i>	<i>Staatsbemoienis</i>
Asas	<i>Wetmatigheid</i>	<i>Recht-of doelmatigheid</i>
Pemikiran	<i>Normstelling, voorschrif, uilvoering/ toepassing</i>	<i>Doelstelling, plan, beleid</i>
Terminologi	<i>Formele rechtsstaat</i>	<i>Materiele-of sociale rechtsstaat</i>

2.3.2. Fungsi Pemerintahan

Berbicara mengenai fungsi pemerintahan, maka pemerintahan memiliki 2 arti²²³ yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yaitu pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga, dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan di sini meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama

²²² W. Riawan Tjandra, *Ibid*, h.9

²²³ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008, h.41.

negara. Adapun pemerintahan dalam arti sempit (*bestuurvoering*) yaitu mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Menurut Montesquieu, pemerintahan dalam arti luas meliputi pembentukan undang-undang, pelaksanaan, dan peradilan. Ajaran Montesquieu ini dikenal dengan ajaran tentang pembagian kekuasaan negara yang populer disebut *trias politica*. Di sisi lain Van Vollenhoven mengartikan pemerintahan dalam arti luas meliputi membuat peraturan, pemerintah/ pelaksana, peradilan dan polisi. Adapun pemerintahan dalam arti sempit ialah hanya badan pelaksana saja, tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan, dan badan kepolisian. Di dalam mengartikan pemerintahan dalam arti sempit ini terdapat perbedaan, dimana badan kepolisian menjadi badan tersendiri terpisah dengan fungsi eksekutif, sedangkan dilihat dari tugas dan wewenangnya kepolisian juga menjalankan fungsi pemerintahan yaitu menjaga ketertiban dan ketenteraman, serta menyelenggarakan kepentingan umum.²²⁴

Adapun Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa, pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian yaitu di satu pihak dalam arti fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan : keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk didalamnya. Apa yang dikemukakan oleh

²²⁴ *Ibid.* h.42

Hadjon tersebut titik beratnya pada pemerintahan dalam arti sempit, baik sebagai fungsi maupun sebagai organisasi.²²⁵

Dari uraian di atas dapat dipahami, dalam arti sempit pemerintahan dimaknai sebagai organ / badan/ lembaga yang juga sebagai alat atau aparat yang menjalankan fungsi eksekutif, sedangkan apabila dipahami dalam arti luas, maka pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil, dengan demikian berbicara tentang pemerintahan berarti bersangkut paut dengan organisasi dan fungsi pemerintah.

Di dalam mengkaji fungsi pemerintahan, dapat disimak dari teori residu sebagaimana dikemukakan oleh Van Valenhoven bahwa fungsi pemerintahan menjalankan fungsi di luar (sisa) dari fungsi membuat perundang-undangan dan fungsi mengadili. Namun demikian, dalam perkembangannya sebagai negara hukum modern yang menekankan pada kesejahteraan (*welfare state*), fungsi pemerintahan menjadi semakin luas, bahkan fungsi polisi yang menjalankan *preventieve rechtzorg*, dan fungsi membuat peraturan perundang-undangan di luar undang-undang menjadi bagian dari fungsi pemerintahan, karena fungsi *bestuurszorg* dalam *welfare state* meliputi penyelenggaraan kesejahteraan umum.²²⁶

Di sisi lain S. Prajudi Atmosudirjo mengatakan bahwa, jika dilihat dari sudut hukum saja, maka fungsi administrasi (pemerintah) sebagai fungsi hukum terdiri atas:²²⁷

- a. Pengaturan administrasi; penetapan peraturan-peraturan administrasi, berupa peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri dan sebagainya yang bersifat administratif, artinya berupa interpretasi penjabaran, petunjuk atau instruksi pelaksanaan undang-undang.

²²⁵ *Ibid.* h. 43

²²⁶ *Ibid.* h. 47

²²⁷ S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, h. 73-74.

- b. Tata pemerintahan, penggunaan kekuasaan yuridis formal negara terhadap orang-orang penduduk negara dan segala apa yang terdapat dalam wilayah negara di dalam menegakkan pemerintahan negara secara nyata; penggunaan kekuasaan ini adalah untuk menjalankan dan mencapai secara yuridis, segala apa yang menjadi fungsi, tugas, kewajiban atau tujuan daripada negara dalam mengurus kehidupan masyarakat.
- c. Kepolisian administrasi, penegakan hukum secara langsung, yakni pengawasan dan pemeliharaan ketertiban serta keamanan terhadap pelaksanaan hukum yang bersifat pembinaan dan pendidikan masyarakat.
- d. Penyelesaian perselisihan secara administratif, yakni penyelesaian perkara-perkara atau persengketaan-persengketaan yang tidak dapat diselesaikan oleh pengadilan yustisi, yaitu perkara-perkara "administrasi".

Dilihat dari pekerjaan yang dikerjakan oleh aparatur negara, fungsi pemerintahan memiliki cakupan yang sangat luas, terlebih lagi dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana di dalam negara kesejahteraan konsep dasar penyelenggaraan pemerintahan tertuju pada terwujudnya kesejahteraan umum, karena itu fungsi pemerintahan meliputi :²²⁸

- a. Fungsi perencanaan (*planning*)
- b. Fungsi pengaturan (*regeling*)
- c. Fungsi tata pemerintahan (*bestuur*)
- d. Fungsi kepolisian (*police*)
- e. Fungsi penyelesaian perselisihan secara administratif (*administrative rechtspleging*)
- f. Fungsi tata usaha yang dilakukan oleh kantor pemerintahan dan sebagainya.
- g. Fungsi pelayanan (*public service*)
- h. Fungsi pemberdayaan dan pembangunan.
- i. Fungsi penyelenggaraan usaha-usaha negara yang dilakukan oleh dinas-dinas, lembaga-lembaga dan perusahaan-perusahaan negara.
- j. Fungsi keuangan
- k. Fungsi hubungan luar negeri.
- l. Fungsi pertahanan dan keamanan
- m. Fungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum
- n. Fungsi kewarganegaraan (*burgers*)

²²⁸ *Ibid*, h. 73

Berkaitan dengan hal di atas, maka keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan berkembang seiring dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat negara. Hal ini diungkapkan oleh Prawirohardjo yang menyatakan bahwa:²²⁹

Semenjak dilaksanakannya cita-cita negara kesejahteraan, maka pemerintah semakin intensif melakukan campur tangan terhadap instruksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan, dengan tujuan agar setiap warga dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu, secara berangsur-angsur fungsi awal dari pemerintahan yang bersifat represif (polisi dan pengadilan), kemudian bertambah dengan fungsi-fungsi lain yang bersifat melayani.

Definisi tersebut mengandung makna bahwa, negara ini bukanlah negara kekuasaan (*power state*) tetapi adalah negara pelayanan (*service state*). Sebagai negara pelayanan yang menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*) cakupannya meliputi seluruh peranan dan fungsi pemerintah baik sebagai *political state* (negara politik), ataupun sebagai *legal state* (negara hukum), dan sebagai *administrative state* (negara administrasi).²³⁰ Sebagai *political state*, pemerintah menjalankan empat fungsi pokok yaitu : (a) memelihara ketertiban dan ketenangan, (b) fungsi pertahanan dan keamanan; (c) fungsi diplomatik; dan (d) fungsi perpajakan.

Oleh karena pengaruh dinamika dan perubahan masyarakat, baik yang timbul karena perkembangan kesadaran hukum dan sebagainya, maka masyarakat makin sadar akan hak dan kewajiban dan semakin berusaha melindungi kepentingan mereka baik terhadap sesama warga negara maupun kesewenangan penguasa. Dengan kata lain, sebagai dorongan dinamika dan kesadaran bernegara, masyarakat semakin paham akan hakikat demokrasi dan bahwa pemerintah sesungguhnya bukan menjadi

²²⁹ Soewargono Prawirohardjo, *State of the Art Dari Ilmu Pemerintahan*, karya Dharma IIP, Jakarta, 1993, h. 8

²³⁰ Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989 h. 196-200. Lihat juga Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan; Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, h. 133-142.

pemilik negara tetapi adalah abdi bagi rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah berkembang ke arah *protective function* (fungsi perlindungan), dan negara dikembangkan sebagai *legal state* (negara hukum). Akhirnya, semakin jelaslah pertumbuhan dan perkembangan pemerintahan itu ke arah *administrative state*. Oleh karena tujuan masyarakat adalah kesejahteraan, maka peranan sebagai *administrative state* itu senantiasa diperhatikan dengan cita-cita *welfare state* yang mempunyai peranan pokok sebagai berikut :²³¹

- a. Sebagai stabilisator (pemantap). Pemerintahan harus berusaha menciptakan kemantapan-kemantapan di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan, keamanan dan menanggulangi ancaman baik yang datang dari dalam maupun dari luar terhadap segi-segi ideologi, maupun bidang-bidang lainnya karena stabilitas politik merupakan prasyarat bagi aktivitas-aktivitas pembangunan. Di bidang ekonomi, pemerintah harus mengatasi masalah inflasi, perbedaan antara ekonomi lemah dan ekonomi kuat, ketidakmerataan kesempatan kerja dan pendapatan nasional, dan di bidang sosial budaya, pemerintah berhadapan dengan pergeseran nilai-nilai sosial sebagai akibat pengaruh budaya asing yang menyebabkan perlunya usaha kebijakan untuk menentukan batas pengaruh budaya asing dan mempertahankan nilai-nilai yang bersumber pada kepribadian masyarakat sendiri.
- b. Sebagai inovator (pembaru). Pemerintah harus berusaha menemukan konsep, cara kerja, sistem, bahkan cara berpikir yang baru dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan.
- c. Sebagai *voorloper* (perintis/ pelopor). Peranan ini sangat penting dan berkaitan erat dengan inovasi tersebut. Kepeloporan ini juga termasuk dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya. Di bidang politik juga dapat menjalankan peranan dalam memberikan pendidikan politik atau di bidang ekonomi, pemerintah dapat memperluas kesempatan kerja, dan sebagainya.

Disadari atau tidak, setiap warga selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi, sehingga keberadaannya menjadi suatu *conditio sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi, dan akan selalu menentukan aktivitas masyarakat. Pelayanan birokrasi akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan,

²³¹ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan; Konsep, Dimensi dan Strateginya, Ibid.*

transportasi, perumahan, gizi, listrik, kesejahteraan sosial dan sebagainya. Demikian luasnya ruang lingkup jasa publik dan layanan sipil yang diemban pemerintah, sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan umum itu sah adanya. Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah modern saat ini, terkait dengan tujuan dibentuknya, pemerintah seperti dikemukakan oleh Ryaas Rasyid bahwa:²³²

Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka pemerintah dapat dikatakan merupakan suatu lembaga yang menyelenggarakan tugas negara. Taliziduhu Ndraha menyebutkan bahwa pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.²³³ Tugas negara atau pemerintah tercermin dalam struktur serta proses pelaksanaan kegiatan yang tekanannya pada kegiatan organisasi yaitu mencapai tujuan dan dikerjakan oleh beberapa orang dengan pembagian tugas tertentu. Tugas mengorganisasikan pekerjaan ini dilakukan dalam birokrasi, dimana menurut Tjahya Supriatna bahwa birokrasi adalah instrumen yang terbaik untuk dapat mencapai tujuan *welfare state* yaitu dengan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat.²³⁴

Pertanyaan-pertanyaan lain kembali muncul sehubungan dengan kurangnya perhatian para birokrat terhadap kebutuhan warga negara tersebut. Untuk memperoleh

²³² Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Op.Cit, h. 11.

²³³ Taliziduhu Ndraha, *Konsep Administrasi dan Administrasi Di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, h.1.

²³⁴ Tjahya Supriatna, *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*, Nimas Multima, Jakarta, 1997, h. 58.

pelayanan yang sederhana saja, masyarakat sering dihadapkan pada kesulitan yang terkesan mengada-ada. Pemandangan yang menggambarkan kinerja pelayanan birokrasi yang masih memprihatinkan dapat dilihat dari beberapa instansi, misalnya adanya antrian panjang untuk membayar rekening listrik PLN, membayar pajak di kantor pajak, pengurusan KTP, akta kelahiran dan layanan sipil lainnya. Manajemen kearsipan nampaknya juga masih merupakan kendala bagi sebagian kantor yang melayani jasa publik, sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak dapat terlaksana secara cepat.

Apabila dicermati, kelambanan pelayanan birokrasi tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan di tingkat bawah. Determinan lain yang mempengaruhi belum optimalnya kualitas layanan dan tata kerja dalam birokrasi antara lain : sikap pandang organisasi birokrasi yang terlalu berorientasi kepada kegiatan (*activity*), pertanggungjawaban formal (*formal accountability*), penekanan kepada hasil atau kualitas pelayanan (*service quality*) yang sangat kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan, ditambah dengan semangat kerja yang buruk, maka jadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala dan aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu sendiri menjadi *counter productive*.²³⁵

Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas (*task oriented*) juga membawa pengaruh tidak terpacunya pegawai kepada hasil dan kualitas layanan. Formalitas dalam rincian tugas organisasi menuntut uniformalitas yang tinggi, akibatnya pegawai menjadi takut berbuat salah dan cenderung menyesuaikan pekerjaan-pekerjaan dengan petunjuk pelaksanaan (juklak), walaupun keadaan yang dihadapi dalam kenyataannya sangat jauh berbeda dengan peraturan-peraturan

²³⁵ Sondang P. Siagian, *Op. Cit*

tersebut, sebagaimana dikatakan Ramlan Surbakti bahwa fungsi penerapan peraturan tidak hanya berarti pelaksanaan peraturan sebagai pedoman dan aturan berperilaku tetapi pertama-tama juga berarti pembuatan perincian dan pedoman pelaksanaan peraturan, bahkan dalam banyak hal justru harus memberikan penafsiran atas peraturan tersebut sehingga mudah dipahami dan ditaati para warga negara,²³⁶ dengan demikian, fungsi pemerintahan dapat dikelompokkan dalam tiga fungsi pokok yaitu; *Pertama*, fungsi pengaturan yang dilaksanakan dalam membuat peraturan yang mengatur hubungan dalam masyarakat, dimana pemerintah merupakan pihak yang dapat melakukan dan menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis, serta memiliki kemampuan untuk memberikan sanksi bagi pelanggarannya, *Kedua*, fungsi pemberdayaan. Dalam fungsi ini pemerintah dibebani kewajiban untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan pemerintahan, tanpa melupakan peran swasta dan aparatur pemerintah sendiri. *Ketiga*, fungsi pelayanan yang diarahkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat sekaligus upaya penciptaan keadilan sosial ditengah masyarakat.²³⁷

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif, karena suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijakan. Berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijakan tersebut, dapat merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi masyarakat melakukan kegiatan tertentu, tetapi dapat pula berupa pembatasan jika diyakini bahwa pembatasan tersebut adalah untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan, misalnya pembatasan bagi produsen komoditi tertentu mengurangi eksportnya keluar

²³⁶ Ramlan Subakti, *Manajemen Ilmu Politik, Op. Cit*, h.182.

²³⁷ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005, h.3-4

negeri apabila komoditi tersebut mempunyai nilai strategis dan sangat diperlukan di dalam negeri sendiri. Namun, berbagai kebijakan yang bersifat membatasi itu perlu dirumuskan dan ditentukan dengan sangat hati-hati agar jangan sampai hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan berbagai pihak lain, serta tetap menjamin terlindunginya hak asasi para warga negara.

Selain dari fungsi-fungsi tersebut di atas, salah satu fungsi yang terpenting pada setiap organisasi/birokrasi pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peranan pemerintah dalam penyelenggaraan negara, baik di negara-negara maju maupun negara berkembang pada umumnya yang mencakup dua kelompok fungsional yaitu : (a) dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum seperti penciptaan dan pemeliharaan rasa aman dan pengaturan ketertiban, pertahanan dan keamanan, penyelenggaraan hubungan diplomatik, serta pemungutan pajak, (b) dalam rangka penyelenggaraan fungsi pembangunan seperti pembangunan bangsa (*culture and social development*) yang diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat.²³⁸ Dengan peranan ini, maka tugas pokok pemerintahan dalam penyelenggaraan negara antara lain meliputi :²³⁹

1. Pelayanan yang mencakup :
 - a. Keamanan negara
 - b. Ketertiban
 - c. Keadilan
 - d. Pelayanan Umum
 - e. Kesejahteraan sosial
 - f. Ekonomi
 - g. Pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan
2. Pemberdayaan yang antara lain mencakup :
 - a. Pendidikan
 - b. Sistem dan Mekanisme Demokrasi
 - c. Sistem dan Mekanisme Pasar yang berkeadilan

²³⁸ Mustopadidjaja, *Administrasi Pembangunan : Teori dan Masalah, dan Kebijakanannya*, dalam Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaja (ed), *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1993, h.89.

²³⁹ Anwar Supriyadi, "Etika Birokrasi Dalam Mewujudkan Good Governance" dalam *Jurnal Good Governance*, Vol.3 No. 1, Mei 2004, STIA-LAN, Jakarta, h.4-5.

3. Pembangunan

Ketiga tugas pokok pemerintah tersebut, merupakan dasar yang harus dikembangkan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan membangun masyarakat. Di samping itu, pemerintah juga dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya, pelayanan pemerintah tidak boleh dilakukan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, dan golongan dari masyarakat, dan semua masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²⁴⁰

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur negara kepada masyarakat, sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparatur negara sebagai pelayanan rakyat. Oleh karena itu, kedudukan aparatur negara dalam pelayanan umum (*public service*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi rakyat sehingga akan menentukan sejauhmana negara/ pemerintah telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya. Oleh karena itu, dalam suatu negara administratif (*administrative state*), para birokrat biasa dikenal sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, dimana peran ini diharapkan dapat terwujud dalam pemberian berbagai jenis pelayanan yang diperlukan oleh seluruh warga masyarakat, dan parameter yang digunakan untuk menentukan apakah suatu pemerintahan berfungsi atau tidak adalah;²⁴¹ *Pertama*, apakah pemerintahan tersebut sudah menjalankan fungsi pelayanannya kepada masyarakat atau tidak. Bila keluhan kesah dari masyarakat masih ada terhadap pelayanan dari pemerintah, maka hal ini menjadi isyarat tidak

²⁴⁰ Agung Kurniawan, *Op. Cit.* h.5.

²⁴¹ Sadu Wasistiono, *Etika Hubungan Legislatif – Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003, h. 53-54. Bandingkan Rozali Abdullah, *Hukum Kepegawaian*, Rajawali, Jakarta, 1986, h. 17-18.

berfungsinya suatu pemerintahan; *Kedua*, pemerintahan itu harus memberdayakan warganya dalam segala hal. Pemerintah tidak boleh sekedar melayani tuntutan kebutuhan warga, tetapi sekaligus harus diberi ikhtiar serius agar warganya berdaya dalam segala hal. Dalam perspektif ini, pemerintah harus menjadi institusi pendidik yang memberi motivasi dan arahan kepada warganya untuk berkembang dengan inisiatif dan ikhtiar sendiri, *Ketiga*, pemerintah harus berfungsi membangun. Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang selalu menginginkan perubahan yang konstruktif. Untuk aspek ini, pemerintah harus berfungsi sebagai institusi yang membuka kanalisasi kesejahteraan bagi warganya.

Lebih lanjut Feisal Tamin dalam bukunya *Reformasi Birokrasi ; Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara* menjelaskan bahwa, ²⁴² pemerintah dalam menjalankan fungsinya menciptakan *environment* dan mekanisme perpolitikan serta hukum dalam era desentralisasi secara kondusif sehingga tidak gamang sedikitpun. Fungsi pemerintah dalam paradigma baru lebih dapat memacu kemajuan seperti *steering*, fasilitasi, motivasi pemberdayaan, regulasi, *preventing*, sebagai antisipasi dalam lingkup pendayagunaan aparatur negara. Setiap saat dilakukan kajian, mana bagian reorientasinya yang menyangkut *reinventing government* yang paling pantas dikembangkan dan mana yang harus dipendam dahulu. Salah satu prioritas untuk segera dibenahi adalah membengkaknya *bureaucratic cost* yang berakibat pada transparansi, akuntabilitas dan supremasi hukum. Pelayanan publik yang menyimpang merupakan perusak “rangking atas” dari keseluruhan yang ada pada prinsip-prinsip *good governance*. Pada eskalasinya, menimbulkan malapetaka yang besar lagi dalam bidang politik dan keamanan sebagai *bureaucratic cost* paling besar.

²⁴² Feisal Tamin, *Reformasi Birokrasi, Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Blantika, Jakarta, 2004, h. 50.

Di samping itu, Tjokrowinoto juga mengemukakan empat fungsi pemerintahan sebagai berikut :²⁴³

1. Fungsi instrumental yaitu menjabarkan perundang-undangan dan kebijakan publik dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi atau mewujudkan situasi tertentu.
2. Fungsi politik yaitu memberi input berupa saran, informasi, visi dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.
3. Fungsi katalis *public interest* yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan atau menginkorporasikannya di dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
4. Fungsi *entrepreneurial* yaitu memberi inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang *idle*, dan menciptakan *resources-mix* yang optimal untuk mencapai tujuan.

Adapun menurut *World Bank*, pemerintahan memiliki lima *basic function* yakni: (1) *establishing a foundation of law* (mendirikan fundamental hukum); (2) *maintaining a non-distortionary policy environment including macroeconomic*; (3) *investing in basic social services* (menyediakan pelayanan sosial), (4) *protecting the vulnerable* (melindungi yang lemah); dan (5) *protecting the environment* (melindungi dan melestarikan lingkungan dan sumber daya alam).²⁴⁴

Dari berbagai fungsi pemerintahan yang telah diuraikan di atas, maka dalam lingkup hukum administrasi negara juga mengatur hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, sejauhmana hak dan kewajiban masyarakat diberikan sesuai aturan yang ditetapkan, bagaimana cara masyarakat melibatkan diri untuk proses pengaturan dan pengendalian masyarakat sendiri yang diarahkan untuk terwujudnya perlindungan hukum bagi masyarakat. Hak dan kewajiban antara pemerintah dengan masyarakat haruslah seimbang. Dengan bertumpu pada keseimbangan hak dan

²⁴³ Tjokrowinoto dalam Feisal Tamin, *Pengembangan SDM Aparatur Dalam Meningkatkan Kinerja Birokrasi*, Op.Cit, h. 15. Bandingkan Y.W. Sunindhia, *Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1987, h.3-5. Lihat juga C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, h. 427-428.

²⁴⁴ Tjokrowinoto, *Ibid*.

kewajiban tersebut, akan tercipta hubungan yang serasi antara pemerintah dan masyarakat, dengan demikian dalam menjalankan fungsi pemerintahan, pemerintah berkewajiban untuk mampu mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui asas-asas umum pemerintahan yang layak.

2.3.3. Tindakan Pemerintah

Tindakan pemerintah (*bestuurshandeling*) yang dimaksud di sini adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*). Dalam hal ini ada dua bentuk tindakan pemerintah, yakni²⁴⁵ tindakan berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dan tindakan berdasarkan fakta / nyata atau bukan berdasarkan hukum (*feitelijkehandeling*). Tindakan pemerintah berdasarkan hukum (*rechtshandeling*) dapat dimaknai sebagai tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu untuk menciptakan hak dan kewajiban. Tindakan ini lahir sebagai konsekuensi logis dalam kedudukannya pemerintah sebagai subjek hukum, sehingga tindakan hukum yang dilakukan menimbulkan akibat hukum, sedangkan tindakan berdasarkan fakta/ nyata (bukan hukum), adalah tindakan pemerintah yang tidak ada hubungan langsung dengan kewenangannya dan tidak menimbulkan akibat hukum. Menurut Kuntjoro Purbopranoto tindakan berdasarkan fakta (*feitelijkehandeling*) ini tidak relevan, tidak mempunyai hubungan langsung dengan kewenangannya. Contoh: tindakan pemerintah yang berdasarkan fakta, upacara membuka jembatan, membuka jalan raya dan lain-lain yang biasanya harus dilakukan oleh seorang penguasa pemerintahan. Tindakan-tindakan berdasarkan fakta / nyata lain, seperti: tindakan meresmikan

²⁴⁵ Sadjijono, *Op. Cit*, h. 79

gedung-gedung, monumen, peletakan batu pertama, menyelenggarakan upacara-upacara dan lain-lain, yang tidak menimbulkan akibat hukum tertentu.²⁴⁶

Pendapat lain sebagaimana dikemukakan oleh H.J. Romeijn, bahwa tindakan-tindakan hukum administrasi adalah suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Jadi dapat dikatakan tindakan hukum pemerintahan apabila tindakan dimaksud dilakukan oleh organ pemerintah (*bestuursorgaan*) dan menimbulkan akibat hukum khususnya bidang hukum administrasi, bukan bidang hukum yang lain seperti hukum pidana maupun hukum perdata. Akibat hukum yang timbul tersebut dapat berupa penciptaan hubungan hukum baru maupun perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada.²⁴⁷

Menurut H.D. van Wijk/Williem Konijnenbelt akibat hukum tindakan pemerintah tersebut, berimplikasi:²⁴⁸

- a. Menimbulkan beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan yang ada;
- b. Menimbulkan perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau obyek yang ada;
- c. Terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan ataupun status tertentu yang ditetapkan.

Dari hal tersebut di atas, maka tindakan hukum pemerintah dimaksud memiliki unsur-unsur, sebagai berikut:²⁴⁹

- a. Tindakan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgaan*).
- b. Tindakan dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*).

²⁴⁶ Dikutip oleh Sadjijono, *Ibid*, h.80

²⁴⁷ Lihat H.J. Romeijn dalam Sadjijono, *Ibid*.

²⁴⁸ H.D. van Wijk/ Williem Konijnenbelt, dalam *Ibid*, h. 81-82.

²⁴⁹ *Ibid*.

- c. Tindakan dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolgen*) di bidang hukum administrasi;
- d. Tindakan yang dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan umum;
- e. Tindakan dilakukan berdasarkan norma wewenang pemerintah;
- f. Tindakan tersebut berorientasi pada tujuan tertentu berdasarkan hukum.,

Ada dua bentuk tindakan hukum pemerintah, atau administrasi negara yakni tindakan berdasarkan hukum publik dan berdasarkan hukum privat. Tindakan berdasarkan hukum publik (*publiekrechtelijke handeling*) adalah setiap tindakan pemerintahan yang didasarkan pada hukum publik (bersifat hukum administratif) dan memiliki akibat hukum administratif pula, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan.²⁵⁰ Menurut Komisi Van Poelje, tindakan hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan.²⁵¹ Tindakan hukum publik ini dilakukan berdasarkan kewenangan pemerintah yang bersifat hukum publik yang hanya dapat lahir dari kewenangan yang bersifat hukum publik pula.

Tindakan hukum publik ini ada dua bentuk, yakni tindakan hukum publik bersifat sepihak (*eenzijdig publiekrechtelijke handeling*), dan tindakan hukum publik yang bersifat berbagai pihak, yakni dua pihak atau lebih (*meerzijdig publiekrechtelijke handeling*), yang menurut E. Utrecht disebut tindakan hukum publik bersegi satu dan bersegi dua. Tindakan hukum publik yang bersifat sepihak (bersegi satu) yang dilakukan oleh alat-alat perlengkapan pemerintah ini disebut *beschiking*, yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan istilah "ketetapan atau keputusan". Di sisi lain untuk tindakan hukum publik yang bersegi dua (berbagai pihak), seperti halnya perjanjian kontrak kerja dengan pemerintah, atau *kortverband contract* (perjanjian kerja yang berlaku selama jangka pendek, yang dilakukan antara

²⁵⁰ *Algemene Bepalingen van Administratiefrecht* dalam Ridwan HR, 2003, *Op.Cit.* h. 84-85.

²⁵¹ Komisi Van Poelje dalam Sadjijono, *Op.Cit.* h. 81.

swasta dan pemerintah). Contoh, kontrak kerja yang akan diangkat sebagai pegawai negeri dengan kontrak ikatan dinas pendek (IDP), kontrak kerja tenaga asing dan lain-lain.

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan hukum pemerintahan selalu harus didasarkan pada asas legalitas atau harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, tindakan hukum pemerintah itu pada dasarnya adalah tindakan yang dilakukan dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dalam rangka yang mengatur dan melayani kepentingan umum yang dikristalisasikan dalam ketentuan undang-undang yang bersangkutan,²⁵² bahkan L. Prakke en C.A.J.M Kortman menyebutkan, bahwa asas legalitas (*legaliteits beginsel*) merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental.²⁵³

2.3.4. Kebebasan Bertindak (*Freies Ermessen*).

Memaknai istilah *freies Ermessen* tidak dapat dipisahkan dengan konsep kekuasaan atau wewenang pemerintahan yang melekat untuk bertindak, yakni bertindak secara bebas dengan pertimbangannya sendiri dan tanggungjawab atas tindakan tersebut.

Secara etimologis, istilah *freies Ermessen* berasal dari bahasa Jerman, dan dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *discretion* atau *discretionary power*, di Indonesia lebih populer dikenal dengan diskresi yang diterjemahkan "kebebasan bertindak" atau keputusan yang diambil atas dasar penilaian sendiri, dengan demikian makna *freies Ermessen* sama dengan *discretionary of power* atau *discretion*

²⁵² Ridwan HR, *Op. Cit*, h. 89

²⁵³ L. Prakke en C.A.J.M. Kortman dalam Ridwan HR, *Op.Cit*, h. 67

(kebebasan bertindak).²⁵⁴ Istilah *freies Ermessen* menurut Laica Marzuki, adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada badan atau pejabat administrasi dalam rangka

penyelenggaraan pemerintahan, diemban dalam kaitannya menjalankan *bestuurzorg*.²⁵⁵ Di dalam *Black Law Dictionary*, *discretion* mengandung arti *A Public official's power or right to act in certain circumstances according to personal judgment and conscience*.²⁵⁶ Penekanan dalam arti tersebut pada kekuasaan pejabat publik untuk bertindak menurut keputusan dan hati nurani sendiri. Tindakan tersebut dilakukan atas dasar kekuasaan atau wewenang yang melekat pada pejabat publik selaku pengambil keputusan.²⁵⁷

Thomas J. Aaron,²⁵⁸ dalam karyanya yang berjudul *The Control of Police* mengemukakan pemaknaan diskresi mensyaratkan bahwa tindakan dilakukan atas dasar hukum, walaupun pertimbangan hukum dikesampingkan dan lebih bersifat pada pertimbangan moral, dengan demikian moral lebih mendasari pertimbangan atas tindakan yang dilakukan daripada hukum, sehingga moral pejabat publik menjadi sangat menentukan tepat dan tidaknya tindakan yang dilakukan.

Pengertian lain dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo, diskresi adalah suatu kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri,²⁵⁹ dan Nata Saputra memaknai *freies Ermessen*, adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan

²⁵⁴ Sadjijono, *Op. Cit*, h. 14

²⁵⁵ Laica Marzuki dalam Abdul Latif, *Hukum dan Kebijaksanaan (Beleidregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, h.1.

²⁵⁶ *Black's Law Dictionary*, *Op. Cit*, p. 479.

²⁵⁷ *Ibid*

²⁵⁸ Thomas J. Aaron dalam M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Cetakan Pertama, Jakarta, 1991, h. 16

²⁵⁹ Prajudi Atmosudirdjo dalam Sudijono, *Op. Cit*. h. 65.

(*doelmatigheid*) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.²⁶⁰ Pendapat Nata Saputra ini satu pandangan dengan pendapat Thomas J. Aaron yang lebih mengutamakan pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum.

Pemberian wewenang kepada pemerintah untuk bertindak bebas tersebut didasari pertimbangan bahwa, wewenang pemerintahan yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat yang berkembang begitu pesat, dan dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintah lebih banyak menggunakan *freies Ermessen* dalam mewujudkan kesejahteraan umum.

Berkaitan dengan latar belakang pemberian wewenang *freies Ermessen* kepada pemerintah tersebut, Laica Marzuki²⁶¹ mengatakan bahwa, *freies Ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks. Di sisi lain Bachsan Mustafa mengemukakan bahwa, *freies Ermessen* diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antara penduduk.²⁶²

Dilihat dari beberapa pengertian dan latar belakang pemberian wewenang *freies Ermessen* di atas, dapat disimpulkan secara khusus bahwa, *freies Ermessen* atau diskresi (*discretion*), adalah suatu wewenang untuk bertindak atau tidak bertindak

²⁶⁰ M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988, h. 15

²⁶¹ Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakekat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah Disampaikan dalam Rangka Penataran Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang tanggal 26-31 Agustus 1996, h.7

²⁶² Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1990, h.55

atas dasar penilaiannya sendiri dalam menjalankan kewajiban hukum. Oleh karena tindakan yang dilakukan atas dasar penilaian dan pertimbangannya sendiri, maka tepat dan tidaknya penilaian sangat dipengaruhi oleh moralitas pengambil tindakan.

Diketahui bahwa, kewenangan *freies Ermessen* berkaitan erat dengan kebebasan bertindak dari pemerintah. Hal ini dipertegas oleh N.M. Spelt-J.B.J.M ten Berge dalam bukunya *Inleiding Vergunningenrecht* sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon bahwa, kebebasan pemerintah dibedakan menjadi kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*). Kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) yang juga dimaknai sebagai wewenang diskresi dalam arti sempit, apabila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Adapun kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) yang juga disebut wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya ada, sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintah untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.²⁶³ Lebih lanjut Philipus M. Hadjon menyimpulkan bahwa, kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi meliputi dua kewenangan, yakni : (1) Kewenangan untuk memutuskan secara mandiri; dan (2) Kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*voge norm*).²⁶⁴

Secara praktis, kewenangan *freies Ermessen* pemerintahan yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk kebijaksanaan memiliki dua aspek penting yaitu:²⁶⁵

²⁶³ N.M. Spelt-J.B.J.M. ten Berge dalam Philipus M. Hadjon, "Masalah Pertanahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *YURIDIKA* Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, Edisi No. 4 Tahun VII, Juli – Agustus 1993, h.4.

²⁶⁴ *Ibid*, h. 4-5.

²⁶⁵ Sadjijono, *Op. Cit*, h. 68

1. Kebebasan untuk menafsirkan yang berkaitan dengan ruang lingkup dan batas-batas wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar pemberian wewenang, dimana kebebasan tersebut disebut dengan kebebasan untuk menilai berdasarkan sifat yang obyektif, jujur, benar dan adil;
2. Kebebasan untuk menentukan sikap tindak, artinya bertindak atau tidak berdasarkan penilaian sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki tersebut dilaksanakan. Penilaian ini memiliki sifat subyektif, yakni berdasarkan nuraninya sendiri dalam mengambil keputusan.

Timbulnya penilaian yang diyakini untuk bertindak bagi setiap pejabat pemerintahan sangat dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang konkrit yang mengharuskan untuk bertindak. Namun demikian, penilaian yang diyakini setiap individu sangatlah berbeda-beda tergantung dari pengalaman, pengetahuan, kecerdasan dan moralitas masing-masing. Berkaitan dengan hal tersebut, setiap pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang *freies Ermessen* tidak boleh digunakan secara sembarangan tanpa alasan yang rasional dan logis, akan tetapi selektif dan proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.²⁶⁶

Wewenang untuk bertindak berdasarkan penilaiannya sendiri tersebut, dalam rangka menjalankan kewajiban hukum dan kewajiban tugas, maka di dalam melakukan tindakan hukum wajib berpegang pada norma hukum maupun moral. Norma moral berkaitan dengan tindakan tersebut berdasarkan hati nurani, sedangkan norma hukum karena wewenang tersebut dijalankan atas dasar undang-undang (*rechtmatigheid*), sehingga dalam menilai suatu situasi konkrit diperlukan persyaratan-persyaratan bagi setiap aparat pemerintahan.²⁶⁷

Wewenang *freies Ermessen* tidak dirumuskan batas-batasnya, unsur, dan kriterianya, oleh karenanya penggunaan *freies Ermessen* ini rentan adanya tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Penggunaan *freies*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid*, h. 69

Ermessen tersebut sangat ditentukan oleh perilaku setiap aparatur pemerintah, maka di dalam mengambil tindakan dan penilaian tersebut diharuskan tetap berdasar pada peraturan perundang-undangan, menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, dan bertumpu pada asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Meskipun pemberian wewenang *freies Ermessen* kepada pemerintah merupakan konsekuensi logis dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), namun demikian dalam negara hukum, wewenang bebas bertindak (*freies Ermessen*) ini tidak dapat digunakan tanpa batas dan tidak bisa hanya pendekatan kekuasaan saja, akan tetapi harus ada pembatasan-pembatasan tertentu. Pembatasan-pembatasan yang diperlukan tersebut, menurut Muchsan sebagai berikut:²⁶⁸

- a. Tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif); dan
- b. Hanya ditujukan demi kepentingan umum.

Di sisi lain Sjachran Basah juga merumuskan unsur-unsur *freies Ermessen* dalam negara hukum, antara lain :²⁶⁹

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas *public service*;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Dari uraian di atas tampak bahwa, kewenangan *freies Ermessen* sebagai penyelenggara pemerintahan bukanlah sebagai kekuasaan tidak terbatas, akan tetapi tetap tunduk pada peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis berupa asas-

²⁶⁸ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, h. 27-18.

²⁶⁹ Lihat Sjachran Basah, dalam Ridwan HR, *Op. Cit*, h. 134.

asas hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Oleh karena itu, penggunaan wewenang tindakan bebas (*freies Ermessen*) dilakukan dengan syarat:²⁷⁰

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- c. Harus patut, masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. Pertimbangan yang layak berdasar keadaan yang memaksa dan
- e. Menghormati hak asasi manusia.

Dari uraian di atas jelas bahwa, penilaian yang digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan untuk bertindak berdasarkan nuraninya, akan tetapi dapat diukur kriterianya, sehingga tindakan pemerintahan yang dilakukan dapat diketahui benar dan tidaknya menurut hukum. Oleh karena itu, wewenang *freies Ermessen* ini dilakukan dalam hal-hal sebagai berikut:²⁷¹

1. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian secara konkrit terhadap suatu masalah tertentu, sedangkan masalah tersebut menurut penyelesaian dengan segera;
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar bertindak aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya untuk bertindak.
3. Adanya delegasi wewenang dari perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur, menilai dan menentukan tindakan sendiri atas tanggungjawabnya sendiri.
4. Tindakan dilakukan dalam hal-hal tertentu yang mengharuskan untuk bertindak.

2.3.5. Good Governance dan Maladministrasi

²⁷⁰ Sadjijono, *Op. Cit.* h.70

²⁷¹ Lihat dan bandingkan dengan pendapat Muchsan, *Beberapa Catatan Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*, *Op. Cit.* h. 27-28.

Di dalam sub bahasan ini mencakup dua topik, yakni tentang *good governance* dan tentang maladministrasi. Hal ini dimasukkan dalam satu sub bahasan dikarenakan bahasan tentang malaadministrasi akan memberikan gambaran secara konkrit bentuk-bentuk tindakan pemerintah yang masuk pada kategori maladministrasi, sehingga dapat digunakan sebagai tolak ukur dan mengukur terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan asumsi banyaknya tindakan maladministrasi dalam penyelenggaraan pemerintah sebagai indikasi pemerintahan belum baik, dan terbebas dari maladministrasi berarti penyelenggaraan pemerintahan menuju pemerintahan yang bersih (*clean government*). Bahasan pertama dalam sub bahasan ini akan dikemukakan tentang *good governance* baru kemudian dikaitkan dengan bentuk-bentuk maladministrasi. Sebelum membahas tentang *good governance* di Indonesia terlebih dahulu akan dikemukakan konsep tentang *governance*.

Istilah “kepemerintahan” atau dalam bahasa Inggris *governance* yaitu *the act, fact, manner of governing*, berarti “ tindakan, fakta, pola dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan”. Menurut Kooiman yang dikutip oleh Sedarmayanti, istilah *governance* juga merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan, apabila terdapat istilah *public governance*, *private governance*, *corporate governance*, dan *banking governance*. *Governance* sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan

kepemerintahan, sedangkan praktik terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).²⁷²

Adapun istilah pemerintah atau *government*, dalam bahasa Inggris diartikan sebagai *the authoritative direction and administration of the affairs of man/woman in a nation, state, city, etc.* (pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota dan sebagainya). Bisa juga berarti *The governing body of a nation, state, city, etc* (lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya).²⁷³

Munculnya konsep *good governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa), Bank Dunia, ADB (*Asean Development Bank*) maupun IMF (*International Monetary Found*) dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya, *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan. Hal tersebut dapat dimaklumi, karena konsep dan program lembaga-lembaga donator dunia berorientasi pada pengentasan kemiskinan, dan kemiskinan menjadi salah satu faktor penghambat berkembangnya pembangunan dalam suatu negara.²⁷⁴

Munculnya paradigma *good governance* di Indonesia, dilatarbelakangi dengan semakin berkembangnya tuntutan kualitas demokrasi dan hak asasi manusia dan semakin kurang efektifnya pemerintahan, sehingga masyarakat tidak mentoleransi

²⁷² Sdermayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Bagian Kedua, Mandar Maju, Bandung, 2004, h.2-3.

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h. 5

lagi segala bentuk penyimpangan kepercayaan publik (*abuse of public trust*) dan semakin menuntut tanggung jawab dan transparansi dari pejabat publik.²⁷⁵ Untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia, tidak bisa dipisahkan dengan konsep negara demokrasi yang dipolakan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Konsep demokrasi ini sebagai salah satu landasan utama mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, mengingat pemerintahan dikatakan demokratis manakala dalam penyelenggaraan pemerintahan senantiasa melibatkan rakyat, serta jaringan pembuatan suatu keputusan melibatkan banyak unit politik, dan prosesnya transparan sehingga rakyat bisa mengontrol ataupun memasukkan inisiatif lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik²⁷⁶

Dengan ditetapkannya negara Indonesia sebagai negara demokrasi, *founding fathers* telah memikirkan dan menghendaki adanya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik, karena pemerintahan demokrasi menempatkan rakyat sebagai unsur utama dan yang berdaulat dalam negara Indonesia, dimana rakyat sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi, maka dalam konsep *good governance*, rakyat memegang peranan penting sebagai kontrol penyelenggaraan pemerintahan maupun merupakan salah satu institusi dari *governance*, yang menurut Sedarmayanti institusi dari *governance* tersebut meliputi : *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta dan dunia usaha), dan *society* (masyarakat).²⁷⁷

Konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma tidak dapat terlepas dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi

²⁷⁵ Galang Asmara, "Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau dari Sistem Pemerintahan dan Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia" Disertasi, Program Pascasarjana Unair Surabaya, 2003, h. 209.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ Sedarmayanti, *Op.Cit.* h.5.

kinerja efektif yang terkait dengan *management* publik dan korupsi. Di dalam literatur, *governance* didefinisikan secara variatif oleh beberapa penulis dan beberapa lembaga nasional maupun dunia. Seperti halnya dikemukakan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) yang mengartikan *governance* adalah *the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels*. (pemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk memanager urusan-urusan bangsa pada semua tingkatan), dan ditegaskan lagi *it is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interest, exercise their rights and obligations and mediate their differences*,²⁷⁸ dengan demikian kata *governance* berarti “penggunaan” atau “pelaksanaan”, yakni penggunaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Di sini penekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.²⁷⁹ Selain itu menurut *World Bank*, kata *governance* diartikan sebagai *the way state power is used in managing economic and social resources for development society*,²⁸⁰ yang oleh Sadu Wasistiono dimaknai sebagai “cara”, yakni cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.²⁸¹

Dari pengertian di atas, pemerintahan dimaknai sebagai kegiatan atau aktivitas pemerintah (*government*) dalam menjalankan kekuasaan pemerintah dan sebagai lembaga. Dalam arti lembaga dalam keadaan aktif atau bergerak yakni, interaksinya antar komponen dalam suatu sistem pemerintah, yang menurut Sadu Wasistiono

²⁷⁸ UNDP dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahanm Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, h.30.

²⁷⁹ Sadu Wasistiono, *Ibid*.

²⁸⁰ *World Bank* dalam *Ibid*.

²⁸¹ *Ibid*.

memiliki tugas pokok terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu, organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai “Pelayanan Masyarakat” (*Public Servant*).²⁸²

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.²⁸³ Pinto mengartikan *governance* sebagai praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.²⁸⁴ Adapun Ganie Rochman mengartikan *governance* adalah, mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Lebih lanjut Ganie mengatakan bahwa, dalam pengelolaan dimaksud tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara (*state*), akan tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas.²⁸⁵

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik,²⁸⁶ tata pemerintahan yang baik dan berwibawa²⁸⁷ bahkan ada pendapat yang mengatakan istilah *good governance* lebih tepat diganti dengan istilah *ethical*.²⁸⁸ Di dalam mendefinisikan *good governance*

²⁸² Sadu Wasistiono, *Ibid*, h, 41.

²⁸³ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta, 2000, h.1

²⁸⁴ Pinto dalam Nisjar S. Karhi, “Beberapa Catatan Tentang *Good Governance*”, *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*, Vol. 1 No.2, 1997, h.119 dalam Joko Widodo, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, h.18.

²⁸⁵ Joko Widodo, *Ibid*.

²⁸⁶ Moh. Mahfud MD, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000, h vii.

²⁸⁷ Bank Dunia dalam Miftah Thoha, *Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah*, Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, h.2

²⁸⁸ Frans H. Winarta, *Governance and Corruption*, Makalah “Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem and Challenges”, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, tanggal 7 Nopember 1999, h.3

sangat variatif dan tidak ada keseragaman, bahkan Bank Dunia sendiri tidak memberikan definisi yang baku akan tetapi hanya memberikan ciri-ciri tentang *good governance*, dimana tata pemerintahan yang baik harus *predictable*, terbuka dan dalam proses pengambilan kebijaksanaan bebas dari kecurigaan dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga pemerintahan harus dijalankan dengan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan adanya kontrol dari masyarakat, serta *rule of law* harus ditegakkannya secara eksklusif.²⁸⁹

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas dan memiliki visi yang strategis.²⁹⁰ Secara filosofis *good governance* dimaknai sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masyarakat/ publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu di dalam tindakan dan kehidupan sehari-hari. Pendapat di atas menekankan, bahwa faktor utama dari terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dalam arti nilai-nilai yang baik.²⁹¹

Konsep *good governance* juga dikemukakan oleh Anggito Abimanyu sebagaimana disitir oleh Mahfud MD,²⁹² bahwa *good governance is participatory, transparant and accountable, effective and equitable. And it promotes the rule of law and good governance will never credible as long as governance conditionality is*

²⁸⁹ Bank Dunia disitir oleh Miftah Toha, *Op. Cit*.2.

²⁹⁰ Billah dalam Pendahuluan Kumpulan Makalah *Workshop and Seminar on Good Governance* kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya, 4-6, October 2001.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Anggito Abimanyu dikutip oleh Mahfud MD dalam makalah berjudul "Kapabilitas DPR Dalam Penetapan *Good Governance*", disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999, h. 2.

imposed on a country without consulting civil society. Menurut Miftah Thoha, *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan yang terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggungjawab.²⁹³ Adapun menurut Bank Dunia dalam laporannya mengenai *good governance and development* tahun 1992 yang dikutip oleh Bintan R. Saragih, mengartikan *good governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya.²⁹⁴

Disimak dari beberapa pengertian di atas bahwa, di dalam mengartikan atau mendefinisikan *good governance* sangat dipengaruhi oleh faktor pendekatan baik ruang lingkup, hubungan, bidang, lembaga atau organisasi. Hal ini dapat dilihat dari pengertian yang dikemukakan di atas sangat variatif, seperti pengertian lain yang dikemukakan oleh UNDP (*United Nations Development Programme*) sebagai suatu pengertian yang sangat luas yang menyebutkan, bahwa :²⁹⁵

Good governance adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni: partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan / kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategis.

Kepemerintahan (*governance*) pada dasarnya bisa baik atau bisa buruk. Pemerintahan dikatakan baik (*good governance*) manakala tujuan bersama dijalankan dengan baik, memperhatikan proses pembuatan keputusan, menjalankan fungsi peraturan, kekuasaan dijalankan sebagaimana mestinya, dan lembaga yang teratur. Dikatakan buruk apabila tujuan sedikit dijalankan, kurang memperhatikan proses

²⁹³ Miftah Toha, Makalah Pembanding, "Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah" dalam *Ibid*, h. 1-2.

²⁹⁴ Bintan R. Saragih, Makalah Pembanding, "Kapabilitas DPR dalam Pemantapan *Good Governance*", dalam *Ibid*. h. 4.

²⁹⁵ *Centre of Public Policy Study*, "LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran Untuk Demokrasi dan *Good Governance* dalam *Reader Workshop and Seminar on Good Governance*" diselenggarakan Kerjasama Utrecht University dan Airlangga Univesity, Surabaya 4-6 October 2001. h.7

pembuatan keputusan, tidak berfungsinya peraturan dan kekuasaan dijalankan secara sewenang-wenang, sebagaimana dikatakan Carolina G. Hernandez, bahwa:²⁹⁶

In general, governance can be good or bad: good when collective goals are served well, the process of decision making are observed, governors perform their functions and exercise their power properly, and the organization is sustained. It is bad when only the goal of a few, especially the governors are served, prescribed processes are breached, power and entitlements are abused, and when the organization's survival is threatened or the organization fragment or dies.

Di sini dapat dipahami bahwa, baik dan tidaknya suatu pemerintahan sangat ditentukan oleh tujuan dan proses pembuatan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akan menjadi baik, apabila tujuan bersama dijalankan dengan baik, proses pengambilan keputusan yang berorientasi pada tujuan bersama, pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi dan menjalankan kewenangan dengan sebaik-baiknya secara terus menerus (berkelanjutan). Akan menjadi buruk, apabila tujuan yang sempit hanya khusus untuk kepentingan pemerintah, proses pengambilan keputusan ditentukan sendiri oleh pemerintah dan disalahgunakan, penyelenggaraan pemerintahan terpecah-pecah atau tidak jalan.

Suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) akan lahir dari suatu pemerintahan yang bersih (*clean government*). Pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat terwujud, manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik, dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas.²⁹⁷ Oleh karena itu, bagaimana dapat mewujudkan kondisi pemerintahan yang baik. Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang

²⁹⁶ Carolina G. Hernandez, *Governance, Civil Society And Democracy* Makalah Disampaikan dalam Workshop dan Seminar *on Good Governance*, Kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya tanggal 4-6 Oktober 2001, h. 2

²⁹⁷ Soewoto Mulyosudarno, "Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat", Makalah disampaikan dalam Forum Workshop tentang Revitalisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Madiun, 18-19 April 2000.

menerima tugas dan tanggung jawab sebagai penyelenggara pemerintahan, termasuk komunitas masyarakat dan organisasi non-pemerintah.

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dikemukakan *United Nation Development Programme* (UNDP) pada dasarnya berorientasi pada tiga elemen utama, yakni pemerintah atau negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*) dan ditambah 2 elemen lagi oleh Sadu Wasistiono sehingga menjadi lima pilar, yaitu pemerintah, kalangan swasta, masyarakat, lembaga legislatif dan kalangan perguruan tinggi.²⁹⁸ Ketiga elemen utama yang dikemukakan UNDP tersebut, masing-masing memiliki fungsi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan mempunyai hubungan yang sinergi tertuju pada penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi dari masing-masing elemen tersebut, antara lain negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta (*private sector*) berfungsi menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan, dan masyarakat itu berperan positif dalam interaksi sosialnya, baik di bidang sosial, ekonomi maupun politik.²⁹⁹

Lebih lanjut UNDP merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang meliputi:³⁰⁰

1. Partisipasi (*participation*)

Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya;

²⁹⁸ Sadu Wasistiono, *Op. Cit.*, h.71

²⁹⁹ Sedarmayanti, *Op. Cit.*, h.5

³⁰⁰ Lihat *United Nations Development Programme (UNDP)* dalam Sadu Wasistiono, *Op.Cit.*, h. 33-35 dan dalam Sedarmayanti, *Ibid*, h.7-8.

2. Penegakan Hukum (*rule of law*)

Good governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*) perangkat kerasnya (*hard ware*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*).

3. Transparansi (*transparancy*)

Keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteritik *good governance* terutama adanya semangat zaman serba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan publik;

4. Daya tangkap (*responsiveness*)

Responsiveness sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholder*;

5. *Consensus orientation*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hak kebijakan maupun prosedur.

6. Keadilan (*Equity*)

Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan;

7. *Effectiveness and efficiency*

Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin;

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. Visi strategis (*strategic vision*)

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Apa yang dikemukakan oleh UNDP tersebut, penekanannya pemerintahan yang baik dapat terwujud, apabila penyelenggaraan pemerintahan dijalankan dengan efektif dan efisien, bertanggung jawab kepada publik, menjaga hubungan yang seimbang antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Robert Hass, juga memberikan indikator tentang *good governance*, yang rumusannya sebagai berikut:³⁰¹

1. Melaksanakan hak asasi manusia;
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik;
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat;
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat; dan
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Indikator *good governance* yang disampaikan oleh Robert Hass di atas juga berorientasi pada tiga elemen pemerintahan yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan *good governance* yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Menurut pendapat Ganie Rochman, *good governance* memiliki empat unsur utama, yang meliputi *accountability*, kerangka hukum (*rule of law*), informasi, dan transparansi.³⁰² Senada dengan Ganie, Bhatta juga menyebutkan *good governance* terdiri empat unsur, yaitu akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*).³⁰³

Adapun Meutia merumuskan elemen-elemen *good governance*, terdiri dari:³⁰⁴

- a. *Accountability*, yang terdiri dari :
Political accountability, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah *rule of law*.
- b. Adanya suatu kerangka hukum dalam pembangunan. Dari sudut aparat birokrasi, elemen ini berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi

³⁰¹ Robert Hass dalam Bintan R. Saragih, *Op.Cit*, h.5.

³⁰² Sondang P. Siagian, *Op. Cit* h. 196.

³⁰³ Ganie Rochman, Bhatta dalam Joko Widodo, *Op. Cit*. h. 26

³⁰⁴ Sadjijono, *Op. Cit*, h. 156.

negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, elemen ini berarti adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warganegara dalam menegakkan *accountability* pemerintah;

- c. Informasi, yakni bahwa informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh politik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik;
- d. Transparansi, yakni adanya kebijaksanaan terbuka bagi pengawasan.

Karakteristik *good governance* yang lain sebagaimana dikemukakan oleh Wibisono, tampaknya melalui pendekatan yang sangat komprehensif, dilihat dari berbagai aspek tidak semata-mata ditekankan pada perbaikan pemerintah saja, akan tetapi beberapa elemen yang berpengaruh terselenggaranya *good governance*. Ciri-ciri atau karakteristik *good governance* tersebut adalah sebagai berikut :³⁰⁵

1. Pengelolaan sumber-sumber daya alam. Kualitas pemanfaatan sumber-sumber daya alam oleh negara; merupakan faktor esensial untuk menerangkan apakah pembangunan yang dilakukan tergolong baik atau buruk. Dengan melihat korelasi antara sumber daya alam yang dimiliki dengan kesejahteraan warga negaranya, dapat diketahui apakah negara telah atau belum mempratekkan *good governance*.
2. Integritas diri para politisi, para penegak hukum, dan elite intelektual. Integritas dan kredibilitas para politisi, penegak hukum dan elite intelektual dapat menjadi ukuran melihat apakah proses pemerintahan secara *good*, *bad* atau *ugly*. Ketiga kalangan profesi tersebut harus merupakan tolak banding (*benchmark*) model integritas.
3. Pluralisme dalam sistem politik dengan adanya pihak oposisi yang efektif. Pluralisme dalam sistem politik menggambarkan bahwa individu tidak terkooptasi dalam sistem monoloyalitas, yang selain tidak sehat juga menyalahi kodrat. Hal ini adalah manusiaswi mengingat secara fitrah, manusia dilahirkan dengan berbagai keanekaragaman dalam ide, keinginan, kebutuhan, kemampuan dan level kebahagiaan, adanya pihak oposisi yang efektif merupakan cermin adanya keinginan bersama untuk saling ber-*sparing partner*, mengontrol dan bersaing untuk memajukan program-program yang lebih baik bagi pemanfaatan seluruh bangsa.
4. Media massa yang independen. Adanya media massa yang independen merupakan cerminan dari kemerdekaan dasar manusia. Independensi harus diartikan dalam tiga belah pihak; independensi dari kepentingan

³⁰⁵ Wibisono dalam Sadu Wasistiono, *Op. Cit.* h 8-9.

pemerintah yang berkuasa, independensi dari pihak yang berposisi, pada independensi dari kepentingan pribadi.

5. Independensi lembaga peradilan. Lembaga peradilan harus memiliki kewenangan penuh yang dapat menjangkau seluruh warga negara tanpa kecuali dan tanpa diskriminasi.
6. Proses pelayanan publik yang efisien dengan standar profesionalisme yang tinggi dan menjunjung tinggi integritas. Dengan melihat pelayanan publik dapat diketahui sebaik dan "seamburadul" apa administrasi sebuah negara dijalankan.
7. Adanya aturan anti korupsi yang jelas dan tegas. Aturan anti korupsi yang dimaksud juga menyangkut upaya mengungkap kekayaan pejabat pemegang kekuasaan dan pengambilan keputusan. Aturan tersebut tidak hanya diterapkan pada pejabat tinggi eksekutif, melainkan menyangkut juga anggota legislatif dan badan-badan pelayanan.

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu pemahaman bahwa, pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa. Oleh karena itu, tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dengan mengaktualisasikan secara efektif asas-asas umum pemerintahan yang layak dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Diketahui bahwa, pemerintah atau administrasi negara sebagai subjek hukum dan sebagai pendukung hak dan kewajiban melakukan berbagai tindakan, baik tindakan nyata maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan hukum yang dimaksud menurut J.B.J.M ten Berge adalah tindakan hukum untuk menciptakan hak dan kewajiban, sedangkan tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintah untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang administrasi negara. Unsur-unsur tindakan tersebut oleh Muchsan dirinci sebagai berikut.³⁰⁶

³⁰⁶ Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981, h. 18-19.

- a. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintah (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri.
- b. Perbuatan tersebut dijalankan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
- c. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi.
- d. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Berpijak dari kewenangan pemerintah untuk melakukan tindakan hukum administrasi tersebut, apabila kewenangan yang ada tidak dijalankan sesuai dengan kaidah atau norma dan hukum yang berlaku, maka akan terjadi penyimpangan, penyalahgunaan wewenang dan maladministrasi.³⁰⁷

Istilah maladministrasi (*maladministration*) dalam *Blac'k Law Dictionary* diartikan *poor management or regulation*,³⁰⁸ dan dalam kamus ilmiah populer mengandung arti “administrasi yang buruk atau pemerintahan yang buruk.”³⁰⁹ Adapun Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiyati³¹⁰ memberi arti yang lebih tegas *The concept of maladministration is related to administrative behaviour. Maladministrative as derived from Latin mal-malum meaning bad or evil and administration-administrare meaning service. In thus sense, maladministration stands of bad service.* Selanjutnya oleh Soenaryati Hartono, maladministrasi secara umum diartikan sebagai perilaku yang tidak wajar (termasuk penundaan pemberian pelayanan), kurang sopan dan tidak peduli terhadap masalah yang menimpa seseorang disebabkan oleh perbuatan penyalahgunaan kekuasaan, termasuk

³⁰⁷ Sadjijono, *Op.Cit*, h.171.

³⁰⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, *Op. Cit*, h.967

³⁰⁹ Pius A. Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmu Populer*, Arkola, Surabaya, 1994, h. 431.

³¹⁰ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, “Maladministrasi Sebagai Dasar Penilaian Perilaku Administrasi (*Maladministration as the Criteria of Review of Administrative Behaviour*)”, Makalah disampaikan Dalam Seminar *Non-Judicial Enforcement of Human Rights and Good Governance: The Ombudsman – And The Human Rights Commissions in a Comparative Perspective*, Kerjasama Universitas Airlangga – Universitas Utrecht, Surabaya 15-17 April 2004.

penggunaan kekuasaan secara semena-mena atau kekuasaan yang digunakan untuk perbuatan yang tidak wajar, tidak adil, intimidatif atau diskriminatif, dan tidak patut didasarkan seluruhnya atau sebagian atas ketentuan undang-undang atau fakta tidak masuk akal, atau berdasarkan tindakan *unreasonable, unjust, oppressive*, dan diskriminatif.³¹¹

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa, maladministrasi adalah suatu tindakan atau perilaku administrasi oleh penyelenggara administrasi (pejabat publik) dalam proses pemberian pelayanan umum yang menyimpang dan bertentangan dengan kaidah atau norma serta hukum yang berlaku, atau melakukan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang atas tindakan tersebut menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat, dengan kata lain melakukan kesalahan dalam penyelenggaraan administrasi.³¹²

2.3.6. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL)

Pergeseran konsep *nachwachtersstaat* (negara peronda) ke konsep *welfare state*, membawa pergeseran pada peranan dan aktivitas pemerintah. Pada konsep *nachwachtersstaat* berlaku prinsip *staatsonthouding* yaitu pembatasan negara dan pemerintah dari kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Pemerintah bersifat pasif, hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Sementara itu, pada konsep *welfare state*, pemerintah diberi kewajiban untuk mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum), yang untuk itu kepada pemerintah diberikan kewenangan untuk campur tangan (*staatsbemoeienis*) dalam segala lapangan kehidupan

³¹¹ Soenaryati Hartono, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonsia*. Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003, h.6

³¹² Sadjijono, *Op.Cit*, h. 172-173.

masyarakat. Artinya, pemerintah dituntut untuk bertindak aktif di tengah dinamika kehidupan masyarakat.

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah ini harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas yang menjadi sendi utama negara hukum. Namun dalam keadaan tertentu, dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan dan berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui *freies Ermessen*. Hal ini ternyata menimbulkan kekhawatiran di kalangan warga negara karena dengan *freies Ermessen* muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat. Menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena, melainkan sikap tindak itu haruslah dipertanggungjawabkan.³¹³

Guna menghindari atau meminimalisasi terjadinya benturan tersebut, pada tahun 1946 Pemerintah Belanda membentuk komisi yang dipimpin oleh *de Monchy* yang memikirkan dan meneliti beberapa alternatif tentang *Verhoogde Rechtsbescherming* atau peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara yang menyimpang. Pada tahun 1950 komisi *de Monchy* kemudian melaporkan hasil penelitiannya tentang *verhoogde rechtsbescherming* dalam bentuk *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* atau asas-asas umum pemerintahan yang layak.³¹⁴ Hasil penelitian komisi ini tidak seluruhnya disetujui pemerintah atau ada beberapa hal yang menyebabkan perbedaan pendapat antara komisi *de Monchy* dengan pemerintah, yang menyebabkan komisi ini dibubarkan pemerintah.

³¹³ Sjachran Basah dalam Ridwan H.R., *Op. Cit.* h.242.

³¹⁴ Ridwan H.R., *Ibid*, h. 243.

Kemudian, muncul komisi *van de Greenten*, yang juga bentukan pemerintah dengan tugas yang sama dengan *de Monchy*. Namun, komisi kedua ini juga mengalami nasib yang sama, yaitu karena ada beberapa pendapat yang diperoleh dari hasil penelitiannya tidak disetujui oleh pemerintah, dan komisi inipun dibubarkan tanpa membuahkan hasil.³¹⁵

Tampaknya pemerintah Belanda pada waktu itu tidak sepenuh hati dalam upaya mewujudkan peningkatan perlindungan hukum bagi rakyat dari tindakan administrasi negara. Terbukti dengan dibubarkannya dua panitia tersebut, ditambah pula dengan munculnya keberatan dan kekhawatiran di kalangan pejabat dan para pegawai pemerintahan di Belanda terhadap AAUPL, karena dikhawatirkan asas-asas ini akan digunakan sebagai ukuran atau dasar pengujian dalam menilai kebijakan-kebijakan pemerintah. Meskipun demikian, ternyata hasil penelitian *de Monchy* ini digunakan dalam pertimbangan putusan-putusan *Raad van State* dalam perkara administrasi. Dengan kata lain, meskipun AAUPL ini tidak dengan mudah memasuki wilayah birokrasi untuk dijadikan sebagai norma bagi tindakan pemerintahan, tetapi tidak demikian halnya dalam wilayah peradilan. Seiring dengan perjalanan waktu, keberatan dan kekhawatiran para pejabat dan pegawai pemerintah tersebut akhirnya hilang, bahkan sekarang telah diterima dan dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Belanda.³¹⁶

Penggunaan istilah *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (a.b.b.b)* dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan asas-asas umum pemerintahan yang baik / layak/ patut/ wajar. Di kalangan penulis hukum administrasi negara di Indonesia, terdapat perbedaan penerjemahan *algemene beginselen van behoorlijk*

³¹⁵ *Ibid*, h.244.

³¹⁶ *Ibid*.

bestuur terutama menyangkut kata *beginselen* dan *behoorlijk*. Ada yang menerjemahkan kata *beginselen* dengan prinsip-prinsip, dasar-dasar, dan asas-asas. Sementara itu, kata *behoorlijk* diterjemahkan dengan yang sebaiknya, yang baik, yang layak, dan yang patut. Dengan penerjemahan ini *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi prinsip-prinsip atau dasar-dasar atau asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang sebaiknya. Soehardjo menerjemahkan *beginselen* dengan dasar-dasar, kemudian menggunakan istilah dasar-dasar pemerintahan yang layak. Menurut Soehardjo, sengaja dipilih kata “dasar” karena mempunyai arti lebih dekat atau terkait dengan peraturan atau ketentuan sehingga secara langsung dapat dihubungkan baik dalam penafsiran, pelaksanaan dan pengujian (*toetsing*) peraturan hukumnya.³¹⁷ Istilah dasar-dasar atau prinsip-prinsip juga digunakan oleh Djenal Hoesen Koesoemahatmadja.³¹⁸ Istilah yang paling banyak digunakan sebagai penerjemahan dari *beginselen* adalah asas-asas.

Dalam bahasa Belanda istilah “behoorlijk” berarti *betamelijk* dan *passend*,³¹⁹ yaitu pantas, patut, cocok, sesuai dan layak. Di samping itu, juga berarti *fatsoenlijk*, *betamelijk wijze*,³²⁰ yakni sopan dan terhormat, tata cara yang pantas dan sopan, sedangkan kata baik, benar, betul atau rupawan dalam bahasa Belanda disebut *goed*, dengan demikian istilah *behoorlijk* lebih tepat diartikan dengan kata layak daripada kata baik. Oleh karena itu, penerjemahan *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* menjadi asas-asas umum pemerintahan yang layak lebih tepat digunakan dalam disertasi ini.

³¹⁷ Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya Di Indonesia*, UNDIP, Semarang, 1991, h.31.

³¹⁸ Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1979, h. 99

³¹⁹ Ridwan H.R., *Op. Cit*, h. 246.

³²⁰ *Ibid.*

Pemahaman terhadap asas-asas umum pemerintahan yang layak tidak dapat terlepas dari konteks kesejarahan dan kebahasaan. Dengan bersandar pada kedua konteks ini, asas-asas umum pemerintahan yang layak, dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintah yang layak, dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tidak sewenang-wenang. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Jazim Hamidi menentukan pengertian AAUPL sebagai berikut :³²¹

- a. AAUPL merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi negara.
- b. AAUPL berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan */beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.
- c. Sebagian besar dari AAUPL masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpencar dalam berbagai peraturan hukum positif. Meskipun sebagian dari asas itu berubah menjadi kaidah hukum tertulis, sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Adapun menurut Philipus M. Hadjon, AAUPL harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPL bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat pula dikatakan bahwa AAUPL adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan.³²²

³²¹ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h.24.

³²² Philipus M. Hadjon., *Op.Cit*, h.270.

Dari pendapat di atas tampak bahwa, kedudukan AAUPL dalam sistem hukum adalah sebagai hukum tidak tertulis. Sebenarnya menyamakan AAUPL dengan norma hukum tidak tertulis dapat menimbulkan salah paham, sebab dalam konteks ilmu hukum telah dikenal bahwa antara “asas” dengan “norma” itu terdapat perbedaan. Asas atau prinsip merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, ide atau konsep, dan tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma adalah aturan yang konkrit, penjabaran dari ide dan mempunyai sanksi.³²³

Pada kenyataannya, AAUPL ini meskipun merupakan asas, tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkrit atau tertuang secara tersurat dalam pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu. Berkenaan dengan hal ini, SF. Marbun mengatakan bahwa, norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat umumnya diartikan sebagai peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur bagaimana manusia seyogyanya berbuat. Oleh karena itu, pengertian norma (kaedah hukum) dalam arti sempit mencakup asas-asas hukum dan peraturan hukum konkrit, sedangkan dalam arti luas pengertian norma ialah suatu sistem hukum yang berhubungan satu sama lainnya.³²⁴ Lebih lanjut disebutkan bahwa, asas hukum merupakan sebagian dari kejiwaan manusia yang merupakan cita-cita yang hendak diraihnya, dengan demikian apabila asas-asas umum pemerintahan yang layak dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, asas-asas umum pemerintahan yang layak dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang bahannya digali dan ditemukan dari unsur susila, didasarkan pada moral sebagai hukum riil, bertalian erat dengan

³²³ Ateng Syafrudin dalam Ridwan H.R., *Op.Cit.*, h. 20.

³²⁴ SF. Marbun, *Pembentukan, Pemberlakuan dan Peran Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintah Yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001, h.72.

etika, kesopanan dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku.³²⁵ Berdasarkan hal ini tampak, sebagaimana juga disebutkan Jazim Hamidi bahwa, sebagian AAUPL masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.³²⁶

Diketahui bahwa AAUPL merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah sehingga terdapat beberapa macam rumusan AAUPL. Secara garis besar AAUPL yang dikemukakan oleh G.H. Addink meliputi :³²⁷

- a. Asas larangan bertindak sewenang-wenang;
- b. Asas keadilan atau asas kewajaran;
- c. Asas kepastian hukum;
- d. Asas kepercayaan;
- e. Asas kesamaan;
- f. Asas proporsionalitas atau asas keseimbangan;
- g. Asas kehati-hatian; dan
- h. Asas pertimbangan.

Selanjutnya asas-asas umum pemerintahan yang layak oleh A.M. Donner dan Wiarda, dirumuskan menjadi 5 yaitu :³²⁸

1. Asas kejujuran (*fair play*)
2. Asas kecermatan (*borgvuldigheid*)
3. Asas kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oorgmerk*),
4. Asas keseimbangan (*evenwichtigheid*)
5. Asas kepastian hukum (*rechts zekerheid*)

Adapun J.J. Veld dan N.S.J. Koeman merumuskan menjadi 8 (delapan) butir yaitu:³²⁹

1. Asas larangan *detourment de pouvoir*;
2. Larangan untuk bertindak sewenang-wenang (*willekeur*);
3. Asas persamaan (*het gelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
5. Asas harapan-harapan yang ditumbuhkan (*gewekteverwachtingen*);
6. Asas kejujuran (*fair play*);
7. Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*);

³²⁵ *Ibid.*, h. 73.

³²⁶ Jazim Hamidi, et.al., *Op.Cit.*, h. 61

³²⁷ Dikutip oleh Sadjijono, *Op. Cit.*, h. 176.

³²⁸ A.M. Donner dan Wiarda dalam Jazim Hamidi, *Op. Cit.*, h.31-32.

³²⁹ L.I. Veld dan N.S.J. Koeman dalam Jazim Hamidi, *Ibid.*

8. Asas pemberian dasar perimbangan (*motivering*).

Rumusan yang lebih luas dikemukakan Crince Le Roy, bahwa asas-asas yang perlu diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, meliputi :³³⁰

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proporsionally*);
3. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
4. Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of motivation*);
5. Asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
6. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Kemudian oleh Koentjoro Purbopranoto ditambah dua asas lagi, yaitu :³³¹

1. Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*);
2. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Di sisi lain Sadu Wasistiono merumuskan cirri-ciri tata pemerintahan yang baik, meliputi :³³²

1. Mengikutsertakan semua masyarakat;
2. Transparan dan bertanggungjawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada *consensus* masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

³³⁰ Crince Le Roy dalam Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 38-39.

³³¹ Koentjoro Purbopranoto dalam *Ibid*.

³³² Sadu Wasistiono dalam Sadjijono, *Op.Cit*, h. 180.

Dari rumusan yang berbeda-beda tersebut, sejatinya dapat memberi gambaran dan pemahaman bagi aparatur negara, masyarakat dan lembaga non pemerintah untuk digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan dan sebagai etik dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

2.4. Birokrasi Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Dalam suatu negara hukum modern, peran pemerintah yang begitu luas membawa implikasi perlu adanya hukum administrasi negara yang bertujuan untuk memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya di satu pihak, dan pada pihak lain melindungi warga negara terhadap sikap tindak administrasi negara, sehingga dengan adanya pembatasan kekuasaan dalam negara terhadap sikap tindak administrasi negara sangat menentukan bagi pelaksanaan kesejahteraan masyarakat. Peningkatan kesejahteraan masyarakat di sini tidak hanya dalam arti materil, tetapi juga dalam semua bidang kehidupan karena secara langsung menyangkut harkat dan martabat manusia. Demikian pentingnya tujuan tersebut, hingga bentuk-bentuk kesejahteraan yang ingin dicapai itu sering dicantumkan dalam pasal-pasal tertentu dari Undang-Undang Dasar suatu negara.³³³ Sehubungan dengan hal ini, Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan negara wajib melayani setiap warga negara untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur negara dalam berbagai sektor pelayanan terutama yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, wajib dilaksanakan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 tersebut.

³³³ Sondang P. Siagian, *Op.Cit*, h. 138

Luasnya campur tangan pemerintah dalam sektor kehidupan publik menjadikan pelayanan birokrasi semakin kompleks. Aparatur negara dibebani tugas, kewajiban dan tanggung jawab yang berat dan besar untuk merealisasikan tujuan Negara Republik Indonesia, dan bersamaan dengan itu aparatur negara dibebani kewajiban agar dalam setiap tindakannya selalu berdasarkan atas hukum.

Seiring pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dari masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang optimal dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, maka pemerintah telah mempersiapkan sejumlah peraturan perundang-undangan dalam rangka reformasi birokrasi, diantaranya adalah Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Administrasi Pemerintahan, dan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelayanan Publik, yang baru disahkan menjadi Undang-Undang No: 25/2009 tentang Pelayanan Publik pada tanggal 18 Juli 2009. Dengan peraturan perundang-undangan ini diharapkan dapat mendorong terwujudnya *good and clean governance*. Oleh sebab itu, salah satu indikator dalam mewujudkan *good governance* adalah adanya sistem pelayanan publik yang kualitasnya dapat diandalkan. Sistem pelayanan publik itu harus dapat mengakomodasi kepentingan seluruh masyarakat yang berkenaan dengan berbagai aspek pelayanan publik.

Meningkatkan kesadaran masyarakat dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, merupakan faktor pendorong mewujudkan persepsi untuk mendapatkan pelayanan yang baik yang merupakan hak warga negara, dan sebaliknya aparatur negara berkewajiban pula untuk memberikan pelayanan yang optimal. Oleh karena itu, para birokrat sebagai penyelenggara pelayanan publik berkewajiban memberikan pelayanan yang sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.

2.4.1. Regulasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pun secara tegas menyatakan bahwa, salah satu tujuan didirikannya negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan masyarakat dan mencerdaskan bangsa.

Disadari bahwa, kondisi penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien, serta kualitas sumber daya manusia aparatur negara yang belum memadai. Hal ini terlihat masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa seperti, prosedur yang berbelit-belit, tidak adanya kepastian jangka waktu penyelesaian, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsif, dan lain-lain, sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap pemerintah. Terkait dengan hal ini, maka berdasarkan Keppres No. 44/2000 telah dibentuk komisi Ombudsman dan ditindaklanjuti dengan UU No.37/2008 tentang Ombudsman yang bertujuan untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara negara.³³⁴

³³⁴ Murtir Jeddawi, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*, Total Media, Yogyakarta, 2008, h. 76.

Pada dasarnya ombudsman merupakan lembaga yang secara mandiri menerima dan menyelidiki tuduhan-tuduhan kesalahan administrasi (maladministrasi), dimana fungsinya memeriksa :³³⁵

- (i) Keputusan, proses, rekomendasi, tindakan kelalaian/ perbuatan yang bertentangan dengan hukum, aturan-aturan atau peraturan/ perda/ pembebasan dari praktik/ prosedur yang sudah ada kecuali kalau dilakukan dengan iktikad baik dan mempunyai alasan yang masuk akal (valid) yang berlawanan, sewenang-wenang/ tidak masuk akal, tidak adil,

menyimpang, intimidatif/ diskriminatif yang berlandaskan dasar-dasar yang tidak relevan/ melibatkan pengguna kekuasaan / menolak hal serupa karena alasan KKN/ motif yang tidak patut seperti penyogokan / suap, kebobrokan, akses administratif.

- (ii) Keteledoran, ketiadaan. ketidakberwenangan, ketidakefisienan dan ketidakcakapan dalam administrasi / pelaksanaan tugas dan tanggung jawab.

Upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik secara berkesinambungan terus menerus dilakukan demi mewujudkan pelayanan publik yang prima, melalui pembenahan sistem pelayanan publik secara menyeluruh dan terintegrasi yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik, yang dapat diinventarisir sebagai berikut :

1. Keputusan Menpan No.81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum
2. Instruksi Presiden No.1/1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Pada Masyarakat.
3. Keputusan Menpan No. 6/1995 tentang Pedoman Penganugerahan Penghargaan Abdisetyabhakti bagi Unit Kerja / Kantor Pelayanan Percontohan.
4. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 20/1996. Di sini Gubernur KDH Tingkat I dan Bupati / Walikotamadya KDH Tingkat II di seluruh Indonesia diinstruksikan

³³⁵ Jeremy Poppe dalam Murtir Jeddawi, *Ibid*, h.77-78.

untuk: (a) mengambil langkah-langkah penyederhanaan perizinan serta pelaksanaannya; (b) memberikan kemudahan bagi masyarakat yang melakukan kegiatan di bidang usaha; (c) menyusun buku petunjuk pelayanan perizinan di daerah.

5. Surat Edaran Direktur Jendral PUOD No.503/125/PUOD tanggal 16 Januari 1996. Dalam surat edaran ini seluruh Pemerintah Daerah Tingkat II di Indonesia diperintahkan untuk membentuk unit pelayanan terpadu pola satu atap secara bertahap.
6. Surat Edaran Menko Wasbangpan No. 5/1998 tentang Pelayanan Prima kepada masyarakat.
7. Surat Edaran Mendagri No. 100/757/OTDA tanggal 8 Juli 2002 tentang Pelaksanaan Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal.
8. Keputusan Menpan No.63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
9. Keputusan Menpan No. 25/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Keputusan Masyarakat.
10. Keputusan Menpan No. 26/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Pelayanan Publik.
11. Keputusan Menpan No. 118/ 2004 tentang Penanganan Pengaduan Masyarakat.
12. Keputusan Menpan No. 119/2004 tentang Pemberian Tanda Penghargaan Citra Pelayanan Prima.
13. Peraturan Pemerintah No. 65/2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

14. Surat Edaran Menpan No. SE/014M.PAN/2/2005 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik yang bebas KKN dalam rangka tindak lanjut Instruksi Presiden No.5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.
15. Surat Edaran Menpan No. SE/10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.
16. Surat Edaran Menpan No. SE/15/M.PAN/9/2005 tentang Peningkatan Intensitas Pengawasan dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Publik.
17. Undang-Undang No.23/2006 tentang Administrasi Kependudukan.
18. Peraturan Menpan No.20/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik.
19. Peraturan Mendagri No.6/2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal.
20. Peraturan Mendagri No.79/2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal.
21. Peraturan Pelaksanaan No. 37 /2007 tentang pelaksanaan UU No.23/2006 tentang Administrasi Kependudukan.
22. Peraturan Presiden No. 25/2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
23. Peraturan Presiden No. 26/2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional.
24. Undang-Undang No.25/2009 tentang Pelayanan Publik.

Meskipun upaya pemerintah terhadap penyelenggaraan pelayanan publik telah dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan seperti tersebut di atas, namun belum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik secara menyeluruh.

Dari berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan di atas, maka saat ini upaya reformasi birokrasi juga dilakukan melalui pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Administrasi Pemerintahan, karena dalam praktiknya administrasi pemerintahan selama ini masih belum optimal, dimana hak-hak rakyat untuk mendapatkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan masih terkendala. Apabila kualitas penyelenggaraan pemerintahan ingin ditingkatkan, maka diperlukan perbaikan mendasar, yang konstruksinya ada pada Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan, dengan demikian undang-undang ini nantinya bertujuan melindungi individu dan/atau masyarakat untuk memperoleh haknya, dan menghilangkan praktik maladministrasi dan penyalahgunaan kewenangan pejabat pemerintah.³⁹² Oleh karena Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik baru disahkan menjadi UU No.25/2009 tentang Pelayanan Publik pada tanggal 18 Juli 2009, maka dalam sub bab ini masih dibahas hal-hal yang perlu dicermati sehubungan dengan Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik dan Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

Kehadiran Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik ini patut diberikan apresiasi terhadap pemerintah dan DPR, karena Rancangan Undang-Undang ini memang sudah sangat dibutuhkan oleh masyarakat sehingga undang-undang ini nantinya mampu memberikan arahan terhadap pengembangan sistem administrasi pelayanan publik yang ada di Indonesia dan mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara nyata. Namun, ada beberapa aspek yang perlu

³⁹² Rancangan Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan.

dicermati sehubungan dengan Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik ini sebagai berikut:

1. Menyangkut tentang pencantuman asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik yang tertuang dalam BAB II Pasal 2 masih sangat minimalis, hanya ada 8 asas yaitu: (a) kepastian hukum, (b) keterbukaan; (c) partisipasif; (d) akuntabilitas; (e) kepentingan umum; (f) profesionalisme; (g) kesamaan hak; (h) keseimbangan hak dan kewajiban. Dalam praktiknya yang terjadi di berbagai daerah, misalnya Yogyakarta dan Blitar telah mengembangkan kontrak pelayanan, dimana dalam proses pelayanan publik itu disepakati bersama antara birokrat sebagai penyelenggara pelayanan dengan pengguna dan juga *stakeholder* yang melibatkan warga pengguna, dan juga pemegang kepentingan dalam merumuskan keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, seyogyanya dalam rancangan undang-undang tersebut juga dicantumkan asas kepentingan pengguna.
2. Dalam penjelasan Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, konsep akuntabilitas hanya dipahami dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya, suatu tindakan hanya bisa dinilai akuntabel jika sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsep seperti ini, akan berdampak sangat kurang baik terhadap perbaikan praktik maladministrasi. Padahal, ukuran yang digunakan untuk menilai apakah suatu tindakan itu akuntabel atau tidak bukan dari aturan yang berlaku, tetapi nilai-nilai eksternal yang berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, aparat penyelenggaraan pelayanan publik dituntut untuk dapat menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan dalam rangka merespon dinamika yang terjadi. Demikian pula dalam penjelasan Pasal 16 Rancangan

Undang-Undang tentang Pelayanan Publik mengenai standar pelayanan ditetapkan oleh pembina teknis pelayanan. Di sini juga tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan pembina teknis pelayanan tersebut.

3. Tidak berdasarkan pada pemenuhan hak asasi manusia.

Paradigma pelayanan publik yang digunakan oleh Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik sangat sempit, yang diatur hanyalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh aparatur negara. Rancangan Undang-Undang yang diusulkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara ini hanya mengacu pada kewenangan, tugas, pokok dan fungsinya yang mengatur aparatur negara dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik saja. Sementara, jika melihat dari kondisi pelayanan publik, dari segi kuantitas penyelenggaraan pelayanan publik dari sektor swasta dan kelompok masyarakat tidak sedikit. Rancangan Undang-Undang ini tidak memberikan jaminan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik oleh penyelenggara di luar aparatur negara, sehingga tidak ada jaminan terhadap terpenuhinya hak dan kebutuhan mendasar masyarakat dalam lingkup pemenuhan hak asasi manusia.

4. Terbatasnya ruang partisipasi masyarakat

Ruang partisipasi masyarakat hanya tertuang pada Pasal 38 tentang peran serta masyarakat yang diwujudkan dalam kerjasama, pemenuhan kewajiban dan pengawasan. Rancangan Undang-Undang ini tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk terlibat dalam hal perencanaan pelayanan publik dan pengawasan masyarakat. Beberapa perangkat dalam penyelenggaraan pelayanan seperti Standar Pelayanan, Maklumat Pelayanan, Lembaga Pengawasan juga tidak memberikan peluang bagi keterlibatan masyarakat.

5. Mekanisme pengawasan dan penanganan keluhan yang tidak optimal

Mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa merupakan jaminan lain bagi masyarakat untuk mendapatkan layanan publik. Namun, dalam Pasal 34 sampai Pasal 36 menjelaskan mekanisme pengawasan yang belum memenuhi unsur-unsur transparansi dan akuntabilitas yang menjamin adanya perlindungan bagi masyarakat sebagai penerima layanan. Mekanisme internal yang dimaksud adalah pengawasan yang dilakukan oleh atasan langsung dan aparat fungsional penyelenggara, yang tahapan penyelenggaraan pengawasannya akan diatur selanjutnya oleh peraturan pelaksana (PP). Sementara, untuk pengawasan eksternal dilakukan jika terjadi persengketaan atas pelanggaran yang dilakukan oleh aparat penyelenggara layanan dan mengamanatkan pelaksanaannya pada Ombudsman.

6. Mengenai sanksi

Dalam Pasal 44 Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik yang menjelaskan sanksi hanya mengakomodir pada pemberian sanksi administratif bagi penyelenggara dan aparat yang melanggar kewajiban dan larangan yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut. Indikator pemberian sanksi juga hanya berdasarkan pada pelanggaran atas kewajiban dan larangan terhadap penyelenggara pelayanan publik, tidak ada indikator lain khususnya kepada penyelenggara misalnya atas kuantitas dan kualitas penanganan keluhan yang tidak terselesaikan. Dengan kata lain, kinerja penyelenggara pelayanan publik yang dapat terukur dari indikator kepuasan masyarakat tidak menjadi dasar dalam pemberian sanksi. Sanksi sebenarnya tidak hanya dipahami sebagai bentuk hukuman tetapi juga upaya preventif bagi penyelenggara untuk melakukan pelanggaran. Jika kinerja bisa dijadikan dasar bagi pemberian sanksi, maka akan

mendorong meningkatkan kinerja penyelenggaraan dan pelaksanaan pelayanan publik.

7. Ambiguitas dalam pembiayaan merupakan wujud ketidakberpihakan negara pada masyarakat miskin.

Dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 30 tentang Biaya Pelayanan Publik terkesan bahwa Rancangan Undang-Undang ini tidak memberikan jaminan teraksesnya pelayanan publik bagi masyarakat miskin. Pasal 28 menjelaskan ambiguitas negara dalam hal pembiayaan bagi masyarakat miskin. Di satu pihak biaya penyelenggaraan pelayanan publik yang merupakan hak-hak sipil masyarakat dibebankan pada negara, tetapi di pihak lain negara dapat membebaskan biaya pelayanan pada penerima layanan (masyarakat). Kemudian diperkuat lagi dengan penetapan biaya pelayanan yang sepihak oleh aparat, dengan hanya mempertimbangkan tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat; nilai / harga yang berlaku atas barang dan atau jasa; rincian biaya yang jelas dan transparan, prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Di samping itu, penetapan biaya dilakukan tanpa adanya ketertiban masyarakat, lembaga independen, ataupun lembaga legislatif, sehingga jelas sekali terlihat dominasi negara sebagai penyelenggara layanan publik.

8. Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik tidak menjamin hak akan kebebasan informasi.

Dalam Pasal 32 ayat (1) mengatakan bahwa, kewenangan badan/penyelenggara pelayanan publik untuk tidak membocorkan informasi dan dokumen yang dirahasiakan oleh peraturan perundang-undangan lain. Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik ini tidak merumuskan mana informasi yang bisa dirahasiakan dan mana yang tidak. Padahal dalam Pasal 28 (f) UUD

1945 menjelaskan bahwa setiap orang berhak berkomunikasi untuk memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, mengolah dan menyampaikan informasi dengan segala jenis saluran yang tersedia, yang merupakan jaminan hukum tertinggi untuk publik dapat mengakses informasi.

Pembentukan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan (RUU Administrasi Pemerintahan) dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan, yang diharapkan dapat mempengaruhi secara proaktif proses dan prosedur administrasi pemerintahan untuk menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan dan efisien. Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan yang merupakan instrumen untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* seperti partisipasi, transparansi, akuntabilitas, pengawasan, efisiensi dan efektivitas dalam suatu instrumen konkrit ini, disusun untuk mengatur sistem, proses dan prosedur bagi penyelenggaraan negara dalam mengambil keputusan.

Sebagai konsekuensi logis diterimanya konsep negara hukum modern dalam UUD 1945, kepada pejabat pemerintahan dibebani tugas, kewajiban dan tanggung jawab yang besar untuk merealisasikan tujuan negara Republik Indonesia. Bersamaan dengan itu, kepada pejabat pemerintahan dibebani kewajiban agar dalam setiap tindakannya selalu berdasarkan atas hukum. Sehubungan dengan pelaksanaan tugas, kewajiban dan tanggung jawab tersebut, pejabat pemerintahan perlu dipayungi oleh hukum (RUU Administrasi Pemerintahan), sehingga pejabat pemerintahan akan memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan tugas, kewajiban dan tanggung jawabnya bilamana bertindak benar menurut hukum. Sebaliknya, masyarakat akan memperoleh perlindungan hukum, apabila pejabat pemerintahan

bertindak tidak benar dan tidak menurut hukum, dengan demikian akan menjadi lebih jelas hak, kewajiban dan tanggung jawab masing-masing pihak dalam interaksi antara pemerintah dan masyarakat.

Diketahui bahwa, pemerintah adalah subjek hukum, dan sebagai subjek hukum pemerintah melakukan berbagai tindakan atau perbuatan, dimana tindakan pemerintah itu dapat dibedakan antara tindakan nyata/faktual dan tindakan hukum. Di dalam RUU Administrasi Pemerintahan Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa :administrasi pemerintahan adalah tata laksana dalam mengambil tindakan itu dan/ atau tindakan faktual oleh badan atau pejabat pemerintahan.

Dalam RUU Administrasi Pemerintahan tidak dijelaskan apakah yang dimaksud dengan tindakan faktual tersebut. Apabila yang dimaksud dengan istilah tindakan faktual adalah tindakan nyata yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum, sedangkan akibat hukum yang ditimbulkannya sejak mulanya tidak dikehendaki atau tidak diharapkan oleh pejabat pemerintahan, dan tindakan faktual itu dilakukan dengan cara melawan hukum, maka lalu timbul pertanyaan, kemanakah warga untuk memperoleh perlindungan hukum ?

Selanjutnya dalam Bab II Pasal 4 RUU Administrasi Pemerintahan ditegaskan bahwa :

Undang-undang ini berlaku bagi semua tindakan hukum administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan dan badan hukum lainnya yang diberikan wewenang menyelenggarakan urusan pemerintah.

Kemudian dalam penjelasannya disebutkan :

Badan hukum lainnya adalah badan atau pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan penugasan, pelimpahan wewenang atau penyerahan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, contoh antara lain otorita, lembaga pendidikan, pengelola kawasan, notaris, BUMN (Badan Usaha Milik Negara) atau BUMD (Badan Usaha Milik Daerah).

Dari rumusan tersebut di atas timbul pertanyaan, apakah yang dimaksud dengan tindakan hukum administrasi pemerintahan dan badan/pejabat pemerintahan serta "urusan pemerintahan"? Di dalam RUU Administrasi Pemerintahan tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan "urusan pemerintahan" tersebut. Pertanyaan berikut, apakah badan hukum lainnya seperti notaris, BUMN dan BUMD dapat disebut badan atau pejabat pemerintahan yang menjalankan fungsi pemerintahan dan melaksanakan urusan pemerintahan? Memang dalam praktiknya tidak semua urusan pemerintahan itu diselenggarakan sendiri oleh badan/ pejabat pemerintahan, akan tetapi juga dilaksanakan oleh pihak lain atau pihak swasta.

Selanjutnya dalam RUU Administrasi Pemerintahan ketentuan mengenai sanksi administrasi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh badan/pejabat pemerintahan dalam melakukan tugas, kewajiban, dan tanggung jawabnya disebutkan pada bagian akhir yaitu Bab VII Pasal 43. Dalam hal ini terdapat beberapa persoalan antara lain :

- a. Pada Pasal 43 ayat (1) disebutkan bahwa, pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Pasal 6, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 24 dan Pasal 25 akan menimbulkan akibat keputusan yang ditetapkannya menjadi batal demi hukum. Namun pada ayat (2) disebutkan pihak yang dapat atau yang akan dikenakan sanksi administratif ternyata tidak saja pejabat pemerintahan, tetapi juga termasuk badan yang melaksanakan fungsi pemerintahan tersebut.
- b. Pada Pasal 43 disebutkan pula pihak yang terkena sanksi administratif karena melakukan tindakan pelanggaran adalah badan/ pejabat pemerintahan. Kemudian timbul pertanyaan, bagaimanakah dengan badan

hukum lainnya yaitu badan atau pejabat yang menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan penugasan, pelimpahan kewenangan atau penyerahan kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti otorita, lembaga pendidikan, pengelola kawasan, notaris, BUMN atau BUMD ? Padahal menurut ketentuan Pasal 4 dinyatakan bahwa ruang lingkup berlakunya RUU Administrasi Pemerintahan ini tidak saja terhadap badan atau pejabat pemerintahan yang melaksanakan tindakan hukum administrasi pemerintahan, akan tetapi juga terhadap badan hukum lainnya seperti tersebut di atas. Persoalan lain muncul bagaimanakah menegakkan sanksi tersebut terhadap badan hukum lainnya yang diberikan wewenang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang melakukan pelanggaran terhadap pasal-pasal tersebut di atas ?

Dari uraian di atas, tentunya kedua Rancangan Undang-Undang tersebut masih banyak kelemahan dan kekurangannya sehingga memerlukan perbaikan dan penyempurnaan serta kajian yang mendalam. Di samping itu diharapkan kedua Rancangan Undang-Undang tersebut dapat memberikan dasar hukum terhadap segala tindakan, perilaku, kewenangan dan perlindungan hukum, serta hak dan kewajiban bagi pejabat pemerintahan dalam menjalankan tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2.4.2. Pergeseran Paradigma *New Public Management* Menuju *New Public Service*.

Berbicara mengenai pergeseran paradigma, maka perlu dicermati apa yang dikemukakan Kuhn sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban tentang paradigma sebagai berikut :³³⁷

Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu tertentu. Apabila suatu cara pandang tertentu mendapat tantangan dari luar atau mengalami krisis (“anomalies”), kepercayaan terhadap cara pandang tersebut menjadi luntur, dan cara pandang yang demikian menjadi kurang berwibawa, pada saat itulah menjadi pertanda telah terjadi pergeseran paradigma. Demikian pula dengan administrasi negara yang mengalami proses pergeseran dari suatu paradigma ke paradigma yang lebih baru.

Menurut Nicholas Henry sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban mengungkapkan bahwa, telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara yaitu:³³⁸

1. Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi negara
2. Paradigma prinsip-prinsip administrasi
3. Paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik
4. Paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi
5. Paradigma administrasi negara sebagai administrasi negara

Paradigma dikotomi antara politik dan administrasi negara, berlangsung antara tahun 1900 sampai tahun 1926. Tokoh-tokoh dari paradigma ini adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul *Politics and Administration* mengungkapkan bahwa, politik harus memusatkan perhatiannya terhadap kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislatif yang bertugas mengekspresikan kehendak rakyat,

³³⁷ Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Gava Media, Yogyakarta, 2004, h. 29. Lihat juga dalam Yos Johan Utama, *Beberapa Catatan Peran RUU Administrasi Pemerintahan dan Peningkatan Pelayanan Publik Sebagai Dasar Reformasi Birokrasi*, Makalah disampaikan pada Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum, Fakultas Hukum. UNDIP, Semarang, 2006 h.1

³³⁸ *Ibid*, h. 30-31.

dan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membawa badan legislatif dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Implikasi dari paradigma ini adalah bahwa, administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari *government bureaucracy*.³³⁹

Paradigma prinsip-prinsip administrasi, berlangsung antara tahun 1927 sampau tahun 1937. Tokoh-tokoh dari paradigma ini adalah Willoughby, Gullick dan Urwick yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coodinating, Reporting dan Budgeting*). Menurut penganut paradigma ini, prinsip-prinsip ini diterapkan dimana saja, atau bersifat universal.

Paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik, berlangsung antara tahun 1950 sampai tahun 1970. Dimulai dari Morstein –Marx seorang editor buku *Elements of Public Administration* yang mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidakkonsistenan prinsip administrasi dan menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak berlaku universal. Dalam konteks ini, menurut Yeremias T. Keban administrasi negara bukannya *value free* atau dapat berlaku dimana saja, tetapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai yang spesifik.³⁴⁰ Di sini terjadi pertentangan antara anggapan mengenai *value free administration* di satu pihak dengan anggapan akan *value laden politics* di lain pihak. Dalam praktik ternyata bahwa, administrasi merupakan sesuatu hal yang tidak bebas nilai, karena itu

³³⁹ *Ibid*, h. 30

³⁴⁰ *Ibid*,h. 31,

John Gans secara tegas mengatakan bahwa, teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Akibatnya muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi negara mengandung banyak kelemahan.

Paradigma administrasi publik sebagai ilmu administrasi, berlangsung antara tahun 1956 sampai tahun 1970. Dalam paradigma ini menurut Yeremias T. Keban, prinsip-prinsip *management* yang pernah populer dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, *operation research*, *econometrics*, dan sebagainya, merupakan fokus paradigma ini. Dua arah perkembangan mulai terjadi dalam paradigma ini yaitu perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh psikologi sosial, dan perkembangan kebijakan politik. Semua fokus yang dikembangkan di sini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik, oleh karena itu locusnya menjadi kurang jelas.³⁴¹

Paradigma terakhir yang disebut sebagai administrasi negara sebagai "administrasi negara". Paradigma ini telah memiliki fokus dari locus yang jelas. Fokus administrasi negara dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik. Selain dari paradigma administrasi negara yang dikemukakan oleh Nicholas Henry ini, Gerald E. Caiden sebagaimana dikutip oleh

³⁴¹ *Ibid.*

Yeremias T. Keban membagi aliran dalam administrasi negara ke dalam dua kelompok besar sebagai berikut:³⁴²

Aliran Sistem Administrasi Yang Holistik	Aliran Proses Administrasi
1. Aliran proses administratif 2. Aliran perilaku manusia 3. Aliran analisis birokrasi 4. Aliran sistem sosial 5. Aliran integratif	1. Aliran empiris 2. Aliran pengambilan keputusan 3. Aliran matematik

Selanjutnya Yeremias T. Keban juga mengemukakan bahwa ciri-ciri dari masing-masing aliran tersebut di atas tampak dalam tabel berikut :³⁴³

No.	Aliran	Ciri-Ciri
1.	Aliran proses administratif	Mengandalkan POSDCORB dalam menyukkseskan administrasi publik.
2.	Aliran empiris	Mengandalkan berbagai kasus atau studi praktik administrasi publik yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menyukkseskan administrasi publik dan tidak semata-mata hanya mengandalkan teori dan generalisasi yang telah dihasilkan.
No.	Aliran	Ciri-Ciri
3.	Aliran perilaku manusia	Memusatkan perhatian pada komunikasi, konflik, motivasi, kepemimpinan, status dan interaksi sosial, karena unsur-unsur ini akan menyukkseskan pencapaian tujuan.
4.	Aliran analisis birokrasi	Memusatkan perhatiannya pda aplikasi prinsip-prinsip birokrasi ala weber, yang dianggap unggul karena didasarkan atas aturan yang rasional yang mengatur struktur dan proses menurut pengetahuan teknis dan efisiensi yang tinggi.
5.	Aliran sistem sosial	Melihat organisasi sebagai suatu sistem sosial yang bersifat terbuka dan tertutup, dan dalam pengembangannya diperluas menjadi pemahaman terhadap hubungan antara administrasi publik dengan masyarakat.
6.	Aliran pengambilan keputusan	Organisasi agar tidak keliru dalam pembuatan keputusan.
7.	Aliran matematik	Memanfaatkan model matematika dan statistika sehingga para administrator tidak lagi menguntungkan diri pada cara-cara lama atau tradisional.
8.	Aliran integratif	Mencoba melakukan konsolidasi berbagai aliran di atas dalam praktik administrasi publik.

³⁴² *Ibid*, h. 32.

³⁴³ *Ibid*, h.33-34 dalam Yos Johan Utama, *Ibid*, h.5

Pada tahun 1983 G.D. Gordon dan E.S. Overman merevisi dan menyampaikan adanya paradigma baru yang muncul untuk merevisi PSODCORB yang setelah direvisi menjadi PAFHRIER (*Policy Analysis, Financial, Human Resources, Information, and External Relation*). Kemudian pada tahun 1992, Barzelay dan Armajani sebagaimana dikutip oleh Yeremias T.Keban menyampaikan adanya pergeseran dan paradigma birokratik menuju paradigma *post bureaucratic paradigm*, dimana perbedaan kedua paradigma ini dapat dilihat dalam tabel berikut:³⁴⁴

Paradigma Birokratik	Paradigma Post Bureaucratic
Menekankan kepentingan publik, efisiensi, administrasi, dan kontrol	Menekankan hasil yang berguna bagi masyarakat, kualitas dan nilai, produk, serta keterikatan terhadap norma.
Mengutamakan fungsi, otoritas, dan struktur	Mengutamakan misi, pelayanan, dan hasil akhir.
Menilai biaya, menekankan tanggung jawab (<i>responsibility</i>)	Menekankan pemberian nilai (bagi masyarakat), membangun akuntabilitas dan memperkuat hubungan kerja.
Mengutamakan ketaatan pada aturan dan prosedur	Menekankan pemahaman dan penerapan norma-norma, identifikasi dan pemecahan masalah, serta proses perbaikan yang berkesinambungan.
Mengutamakan beroperasinya sistem-sistem administrasi	Menekankan pemisahan antara pelayanan dengan kontrol, membangun dukungan terhadap norma-norma, memperluas pilihan pelanggan, mendorong kegiatan kolektif, memberikan insentif, mengukur dan menganalisis hasil dan memperkaya umpan balik.

Pada saat yang bersamaan tahun 1992, D. Osborne dan T. Gaebler juga menyampaikan adanya paradigma administrasi negara yang sangat terkenal karena

³⁴⁴ *Ibid.*

bersifat reformatif yaitu *Reiventing Government*. Di dalam paradigma ini pemerintah pada saat sekarang harus bersifat:³⁴⁵

1. Pemerintah harus bersifat katalitik
2. Memberdayakan masyarakat
3. Mendorong semangat kompetisi
4. Berorientasi pada misi
5. Mementingkan hasil dan bukan cara
6. Mengutamakan kepentingan pelanggan
7. Berjiwa wirausaha
8. Bersikap antisipatif
9. Bersifat desentralistis
10. Berorientasi pada pasar.

Paradigma *Reinventing Government* ini juga dikenal dengan nama *New Public Management* (NPM) yang kemudian dilanjutkan dengan diterapkannya prinsip *good governance*. Adapun Gordon dan Overman memberikan definisi *New Public Management* sebagai berikut :³⁴⁶

An interdisciplinary study of the generic aspects of administration a blend of the planning, organizing, and controlling functions of management with the management of human, financial, physical, information and political resources.

Menurut M. Mas'ud Said ada dua konsep kunci dari NPM yaitu pasar dan manajemen.³⁴⁷ Pasar berarti persaingan. Dengan persaingan ini, perusahaan-perusahaan swasta didorong untuk terus menerus menemukan produk-produk dan layanan-layanan yang lebih baik karena jika tidak, mereka tidak akan bisa bertahan hidup. Oleh karena sektor publik tidak mengalami persaingan tersebut, maka tidak ada dorongan untuk sektor publik mengembangkan produk dan layanan yang semakin inovatif dan bersaing, termasuk juga tidak ada dorongan untuk mengefektifkan biaya

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ M Mas'ud Said, *Op. Cit*, h. 150

³⁴⁷ *Ibid.*

dan meningkatkan produktivitas. Akibatnya, alokasi sumber-sumber daya dalam organisasi publik menjadi kurang optimal.

Konsep yang kedua yaitu manajemen. Merujuk pada aktivitas untuk mengorganisir rencana-rencana, orang-orang dan teknologi untuk mencapai hasil yang diinginkan. Di sini asumsinya ialah bahwa manajemen merupakan sebuah cara yang professional untuk menangani problem-problem organisasi dan problem alokasi sumber-sumber daya secara optimal. Manajemen didasarkan pada pengetahuan saintifik mengenai bagaimana menangani problem-problem semacam itu dengan cara yang paling rasional dan efisien. Manajemen di sini dibedakan dari politik yang merupakan ranah pertentangan dan kekacauan. Para politisi merupakan orang-orang yang amatir dalam urusan administrasi karena mereka tidak banyak tahu bagaimana mengelola organisasi publik.

Menurut paham *New Public Management*, organisasi publik membutuhkan manajemen yang professional. Sementara para politisi bertanggungjawab untuk menggariskan tujuan-tujuan keseluruhan dari organisasi-organisasi sektor publik, namun pengimplementasiannya harus sepenuhnya diserahkan kepada para manajer yang lebih professional, dengan demikian *New Public Management* itu menurut Vigoda adalah:³⁴⁸

Sebuah pendekatan dalam administrasi publik yang memanfaatkan pengetahuan dan pengalaman-pengalaman yang di dapat dalam manajemen bisnis dan disiplin-disiplin ilmu lain untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan kinerja umum, serta layanan-layanan publik birokrasi-birokrasi modern.

³⁴⁸ *Ibid*, h.152

Sementara itu, Hood sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban mengungkapkan bahwa ada tujuh komponen doktrin dalam *New Public Management* yaitu :³⁴⁹

1. Pemanfaatan manajemen professional dalam sektor publik.
2. Penggunaan indikator kinerja
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol *output*
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktik manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penyusunan sumber daya

Selanjutnya menurut Ferlie Ashburner, Fitzgerald, dan Pettigrew sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban menyatakan *New Public Management* ini telah mengalami perubahan orientasi. Tahap-tahap perubahan orientasi *New Public Management* ini meliputi :³⁵⁰

1. *The Efficiency drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. *Downsizing and decentralization* yang mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. *In search of excellence* yang mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. *Public service orientation*, menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi "user" dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan *social learning* dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas.

Pada tahun 2003 J.V Denhardt dan R.B. Denhardt menyatakan untuk meninggalkan paradigma administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New*

³⁴⁹ Hood dalam Yeremias T. Keban, *Op.Cit*, h.34

³⁵⁰ *Ibid*, h.35

Public Management dan beralih ke paradigma *New Public Service*.³⁵¹ *New Public Service* model merupakan bentuk anti-thesa terhadap pemikiran bahwa, peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut Denhardt dan Denhardt sebagaimana dikutip oleh Budi Setiyono, birokrasi bagaimanapun memiliki peranan dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta atau *private sector*, sehingga peranannya tidak mungkin dapat digantikan oleh pasar. Corak manajemen dan lingkungan kerja birokrasi juga tidak selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam *market mechanism*, sehingga memaksakan prinsip-prinsip manajemen swasta ke dalam institusi birokrasi yang justru dapat berakibat kontra produktif terhadap kinerja birokrasi itu sendiri.³⁵²

Selanjutnya menurut Denhardt dan Denhardt sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban, mengemukakan bahwa administrasi publik harus:³⁵³

1. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan
2. Mengutamakan kepentingan publik
3. Lebih menghargai warga negara dari pada kewirausahaan
4. Berpikir strategis, dan bertindak demokratis.
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah.
6. Melayani daripada mengendalikan
7. Menghargai orang, bukannya produktivitas semata.

Semua paradigma di atas menunjukkan bahwa, di dalam dua dasawarsa terakhir telah terjadi perubahan orientasi administrasi publik yang sangat cepat. Kegagalan yang dihadapi oleh suatu negara, telah disadari sebagai akibat dari ketidakberesan administrasi publik. Hal ini menunjukkan bahwa, perhatian terhadap pengaruh administrasi publik semakin tinggi.³⁵⁴

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Budi Setiyono, *Op.Cit*, h.20.

³⁵³ Dikutip oleh Yeremias T. Keban, *Op.Cit*, h.35

³⁵⁴ *Ibid.*

2.4.3. Pembentukan Standar Pelayanan Publik

Dalam ketentuan Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik Pasal 16 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa:

- (1) Penyelenggaraan wajib menyusun dan menetapkan standar pelayanan yang sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan dengan memperhatikan lingkungan, kepentingan dan masukan dari masyarakat dan pihak terkait.
- (2) Penyelenggara wajib menerapkan standar pelayanan sebagaimana dimaksud ayat (1)

Dari ketentuan tersebut di atas menunjukkan bahwa, setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi masyarakat. Standar pelayanan merupakan tolak ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari penyelenggara kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Di samping itu, penyusunan standar pelayanan pada pelayanan publik merupakan bagian dari ciri paradigma *New Public Management*, khususnya indikator kinerja. Keberadaan indikator ini sekaligus menjadi bagian tak terpisahkan dari *good governance*.³⁵⁵

Dalam penjelasan Pasal 16 ayat (1) disebutkan bahwa, standar pelayanan ditetapkan oleh pembina teknis pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan memperhatikan masukan dari masyarakat serta aspek-aspek lain yang mendorong peningkatan kualitas pelayanan. Adapun dalam Pasal 17 juga dinyatakan bahwa :

Standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

- a. Dasar Hukum
- b. Persyaratan

³⁵⁵ Yos Johan Utama, "Beberapa Catatan Peran RUU Administrasi dan Peningkatan Pelayanan Publik Sebagai Dasar Reformasi Birokrasi", Makalah Disampaikan Pada Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum, Tanggal 17-19 Juli 2006, UNDIP, Semarang, h.21.

- c. Prosedur Pelayanan
- d. Waktu Penyelesaian
- e. Biaya Pelayanan
- f. Produk Pelayanan
- g. Sarana dan Prasarana
- h. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan
- i. Pengawasan Intern
- j. Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan
- k. Jaminan Pelayanan

Meskipun Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik baru disahkan pada tanggal 18 Juli 2009 menjadi UU No:25/2009 tentang Pelayanan Publik, namun Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No:Per/20/M.PAN/04/2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik, sebagai salah satu upaya untuk mengefektifkan peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyusunan standar pelayanan publik. Standar pelayanan publik tersebut, wajib dimiliki oleh setiap unit pelayanan untuk digunakan sebagai pedoman, baik bagi pemberi pelayanan maupun penerima pelayanan . Adapun ruang lingkup pedoman penyusunan standar pelayanan publik ini meliputi prinsip penyusunan standar pelayanan, komponen standar pelayanan, langkah-langkah penyusunan standar pelayanan, pemantauan dan pengendalian kualitas pelayanan.

1. Prinsip Penyusunan Standar Pelayanan

Penyusunan standar pelayanan publik harus memperhatikan dan menerapkan prinsip-prinsip standar pelayanan sebagai acuan dan ukuran yang harus ditaati oleh penyelenggara dan penerima pelayanan yang meliputi :

A. Konsensus, artinya standar pelayanan yang ditetapkan merupakan komitmen dan hasil kesepakatan bersama antara pimpinan dan staf unit pelayanan yang

memperhatikan sungguh-sungguh kepentingan pihak yang berkepentingan serta mengacu kepada norma atau peraturan yang telah ada.

- B. Sederhana**, artinya standar pelayanan yang ditetapkan memuat aturan-aturan yang bersifat pokok sehingga mudah dipahami dan dilaksanakan, baik oleh petugas pemberi layanan maupun oleh masyarakat.
- C. Konkrit**, artinya standar pelayanan yang ditetapkan bersifat nyata dan jelas untuk dilaksanakan.
- D. Mudah diukur**, artinya standar pelayanan yang ditetapkan dapat diukur implementasinya, baik yang bersifat teknis maupun non teknis.
- E. Terbuka**, artinya standar pelayanan yang ditetapkan bersifat terbuka untuk mendapatkan saran dan masukan untuk penyempurnaan.
- F. Terjangkau**, artinya standar pelayanan dapat dilaksanakan secara baik dan benar, baik oleh petugas pemberi layanan maupun oleh masyarakat yang menerima layanan.
- G. Dapat dipertanggungjawabkan**, artinya hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan dapat dipertanggungjawabkan secara nyata kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
- H. Mempunyai batas waktu pencapaian**, artinya standar pelayanan dapat memberikan ketetapan waktu bagi pencapaian hal-hal yang telah diatur dalam standar pelayanan.
- I. Berkesinambungan**, artinya standar pelayanan yang telah ditetapkan dapat terus menerus disempurnakan sesuai dengan perkembangan dan tuntutan peningkatan kualitas pelayanan.

2. Komponen Standar Pelayanan Publik

Dalam setiap penyelenggaraan pelayanan harus didasarkan pada standar pelayanan sebagai ukuran yang dibakukan dan wajib ditaati oleh penyelenggara pelayanan maupun penerima pelayanan.

Komponen standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:

- A. Jenis Pelayanan,** yaitu pelayanan-pelayanan yang dihasilkan oleh unit penyelenggara pelayanan.
- B. Dasar hukum pelayanan,** yaitu peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
- C. Persyaratan pelayanan,** yaitu syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan sesuatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
- D. Prosedur pelayanan,** yaitu tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- E. Waktu penyelesaian pelayanan,** yaitu jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- F. Biaya pelayanan,** yaitu besaran biaya/ tarif pelayanan yang harus dibayarkan oleh penerima pelayanan.
- G. Produk pelayanan,** yaitu hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- H. Sarana dan prasarana,** yaitu fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk fasilitas pelayanan bagi penyandang cacat.
- I. Mekanisme penanganan pengaduan,** yaitu tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selain komponen tersebut di atas, dalam penyusunan standar pelayanan perlu memperhatikan faktor pendukung antara lain :

A. Kompetensi petugas pemberi pelayanan, yaitu kemampuan yang harus dimiliki oleh petugas, meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku.

B. Mekanisme pengawasan, yaitu tata cara pelaksanaan pengawasan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

3. Langkah-Langkah Penyusunan Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan disusun dan dipublikasikan kepada masyarakat sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Penyusunan standar pelayanan dilakukan melalui langkah-langkah, sebagai berikut :

A. Inventarisasi tugas dan fungsi

Untuk mengetahui jenis pelayanan perlu dilakukan inventarisasi tugas dan fungsi setiap unit pelayanan, baik yang bersifat utama ataupun pendukung termasuk dasar hukum penyelenggaraan pelayanan publik.

B. Inventarisasi pengguna layanan

Melakukan inventarisasi penerima layanan guna mengetahui jenis pelanggan, besaran tarif, klasifikasi pelayanan.

C. Survey harapan masyarakat

Melakukan survey kepada masyarakat untuk mengetahui harapan dan keinginan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan. Survey dilakukan secara periodik minimal satu kali dalam setahun.

D. Analisis prosedur pelayanan

Analisis prosedur pelayanan dilakukan dengan mengidentifikasi seluruh aktivitas pelayanan secara berurutan dimulai pada saat penerima pelayanan datang sampai

dengan penerima pelayanan menerima hasil pelayanan. Proses aktivitas tersebut dituangkan dalam bagan alir.

E. Analisis persyaratan pelayanan

Dalam menyusun persyaratan setiap jenis pelayanan dilakukan analisis dengan cara mengidentifikasi seluruh persyaratan pelayanan yang ada dan mengkaji persyaratan baru yang diperlukan pada setiap aktivitas dan/atau tahapan aktivitas pelayanan yang berkaitan langsung dengan substansi produk pelayanan.

F. Analisis waktu penyelesaian pelayanan

Analisis waktu penyelesaian pelayanan dilakukan dengan mengidentifikasi pengalaman, harapan penerimaan pelayanan, dan kemampuan internal. Proses identifikasi dapat dilakukan melalui survey dengan mempertimbangkan efektivitas, efisiensi dan tingkat produktivitas.

G. Analisis biaya pelayanan

Analisis biaya pelayanan dilakukan dengan mengidentifikasi kemampuan ekonomi, harapan penerima pelayanan dan tingkat kesulitan pelayanan.

Penetapan biaya pelayanan perlu memperhatikan antara lain :

1. Besaran biaya yang layak
2. Kemampuan ekonomi masyarakat setempat.
3. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Tingkat kesulitan proses pelayanan dan kegunaan produk pelayanan.

H. Analisis sarana dan prasarana pelayanan

Analisis sarana dan prasarana pelayanan dilakukan dengan mengidentifikasi kebutuhan yang diperlukan penerima dan pemberi pelayanan sesuai aktivitas

pelayanan, baik berupa sarana utama maupun sarana pendukung. Sarana pelayanan adalah sarana yang harus disediakan dalam rangka proses pelayanan, yang meliputi antara lain : berbagai formulir, berbagai fasilitas pengolahan data dan fasilitas tekekomunikasi. Adapun prasarana pelayanan adalah fasilitas yang disediakan dalam rangka memberikan dukungan pelayanan, antara lain: penyediaan fasilitas ruang tunggu, kamar kecil, sarana parkir dan lain-lain.

I. Analisis personalia

Analisis personalia dilakukan dengan mengidentifikasi jumlah beban kerja, jenis kegiatan, tingkat kesulitan, ketersediaan sarana dan prasarana, agar diperoleh pemberi pelayanan yang mampu melaksanakan tugas pelayanan dengan baik dan benar.

Dalam melakukan analisis personalia perlu memperhatikan antara lain:

1. Jumlah beban kerja dikaitkan dengan formasi personil yang ada.
2. Jenis kegiatan dikaitkan dengan kualifikasi pendidikan pegawai.
3. Tingkat kesulitan proses pelayanan dikaitkan dengan keahlian dan keterampilan
4. Ketersediaan sarana dan prasarana dikaitkan dengan sifat dan jenis pelayanan

J. Analisis pengawasan

Analisis pengawasan diperlukan untuk merumuskan pola pengawasan dengan maksud agar penyelenggaraan pelayanan publik dapat dikendalikan dan diawasi oleh pimpinan unit pelayanan maupun oleh masyarakat penerima pelayanan.

Dalam melakukan analisis pengawasan penyelenggaraan pelayanan perlu memperhatikan, antara lain :

1. Penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.

2. Pemantauan dan evaluasi penerapan standar pelayanan sesuai dengan kebutuhan penerima layanan.

K. Analisis penanganan pengaduan

Analisis penanganan pengaduan dilaksanakan dengan memperhatikan keluhan-keluhan yang disampaikan dengan menyediakan sarana pengaduan, petugas yang khusus menangani dan tindak lanjut pengaduan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

4. Pemantauan dan Pengendalian Kualitas Pelayanan

Penerapan standar pelayanan perlu secara terus menerus dipantau implementasinya. Pemantauan tidak hanya terkait dengan sejauhmana pelayanan telah memenuhi standar pelayanan yang ditetapkan, akan tetapi juga terkait dengan aspek-aspek manajemen sejauhmana unit pelayanan secara konsisten menghasilkan pelayanan yang sesuai dengan standar pelayanan dimaksud. Jika dari proses pemantauan ini diperoleh suatu penyimpangan, maka dengan cepat pihak unit pelayanan dapat melakukan tindakan-tindakan pengendalian agar proses pelayanan dapat tetap menghasilkan pelayanan yang sesuai dengan standar. Proses pemantauan dan pengendalian sangat perlu dilakukan antara lain karena adanya kecenderungan-kecenderungan perubahan masyarakat / pelanggan yang selalu menghendaki perbaikan kualitas pelayanan dari waktu ke waktu, perubahan lingkungan internal maupun eksternal dan perkembangan teknologi. Upaya pemantauan dan pengendalian dilakukan melalui penghimpunan masukan-masukan dari masyarakat, baik melalui pengaduan masyarakat maupun survey yang dilakukan untuk melihat sejauhmana kepuasan masyarakat. Pemantauan dan pengendalian dapat dilakukan melalui cara-cara pemberian penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*). Pemberian penghargaan dan sanksi dilakukan untuk menjaga dan memotivasi seluruh jajaran

pegawai agar tetap taat pada aturan-aturan yang telah ditetapkan untuk menjamin konsistensi proses pelayanan. Dengan melakukan pemantauan dan pengendalian kualitas pelayanan tersebut, pada akhirnya akan tercipta peningkatan kepuasan pelayanan serta berbagai keuntungan bagi unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan prima yang berkualitas sesuai dengan standar pelayanan publik.

2.4.4. Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dalam Optik Pendekatan Sistem

Mengkonstruksi perspektif yang kondusif-korelatif bagi pemahaman dan pemaknaan hukum sebagai norma yang memiliki momen sosial merupakan hal yang signifikan. Suatu deskripsi dan eksplorasi kritis yang holistik mengenai hukum adalah dengan segala atributnya,³⁵⁶ jelas diperlukan suatu optik pengkajian yang memiliki validitas teoritis dan praktis dengan mempergunakan *system approach* (pendekatan sistem) yang dirancang mampu mengartikulasikan dan mengaksentuasikan hukum dan aplikasi aktualnya secara *the wholness* dan *helix*.³⁵⁷

Penggunaan pendekatan sistem menuntut dilakukannya pengkajian dalam arti luas, dimana analisis dan sintesis tidak dapat dipisahkan melainkan diterpadukan.³⁵⁸ Secara apriori simplistik, pendekatan sistem melihat objek telaahan sebagai suatu sistem yaitu *the complexes of elements standing in interaction* atau *a set of objects*

³⁵⁶ Hal ini didasarkan atas wacana yang memungkinkan arti yang diberikan pada hukum berikut ini : (1) Hukum dalam arti disiplin yaitu sistem ajaran; (2) hukum dalam arti ilmu pengetahuan; (3) Hukum dalam arti kaedah; (4) hukum dalam arti tata hukum; (5) Hukum dalam arti petugas; (6) Hukum dalam arti putusan pejabat; (7) Hukum dalam arti proses pemerintahan; (8) Hukum dalam arti perilaku yang “ajeg”; (9) Hukum dalam arti jalinan nilai-nilai. Lebih lengkap lihat Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, 1983, h. 6.

³⁵⁷ Harus diakui bahwa untuk melihat hukum tidaklah ada suatu pengkajian “monolitik” yang merepresentasikan keseluruhan pendekatan. Banyak cara untuk sampai pada pemahaman terhadap hukum sesuai dengan aspek yang dikajinya. Kenyataan ini tidak perlu dipertentangkan, tapi perlu dipadukan. Jadi saling melengkapi dan tidak saling meremehkan. Suatu pustaka awal dapat dibaca dalam Adam Podgorecki, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1987 h.17-406

³⁵⁸ Abdoel Gani, *Analisis Sistem: Suatu Orientasi Kursus Dasar-Dasar Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Kerjasama K LH-PPKL Lemlit, Unair, Surabaya, 1986, h. 16.

*together with relationship.*³⁵⁹ Sebagai suatu sistem, sistem hukum mempunyai karakter (komponen) sistem yaitu : *inputs, process, outputs* dan *feedback*,³⁶⁰ Dengan memahami hukum sebagai suatu sistem berikut segenap komponennya, instrinsik menghargai hukum yang adekuat : hukum adalah kaidah dan fakta. Penglihatan demikian akan mampu mengkonstalisasikan hukum tidak sekedar abstraksi normatif tetapi juga dalam wujudnya sebagai totalitas fenomena empiris yang eksis dalam entitas sosial. Dalam perspektifnya yang demikian ini, maka kajian mengenai birokrasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik pada sub bab ini tidak terlepas dari teori-teori atau pendekatan sosiologis terhadap hukum. Untuk itu beberapa teori sosiologi yang ada kaitannya dengan birokrasi pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan dikemukakan pada awal pembicaraan ini.

Suatu teori yang memadai dalam hal ini adalah teori struktural fungsional yang dikemukakan oleh Talcott Parsons. Menurut teori struktural-fungsional masyarakat harus dianggap sebagai suatu sistem yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara timbal balik. Meski diakui bahwa, integrasi sosial tidak akan pernah dapat dicapai secara sempurna, namun secara prinsip sistem sosial selalu cenderung untuk bergerak ke arah keseimbangan yang bersifat dinamis.³⁶¹

Teori struktural-fungsional memiliki anggapan bahwa, pada dasarnya masyarakat terintegrasi atas dasar kata sepakat para anggotanya mengenai nilai-nilai kemasyarakatan tertentu, yaitu suatu *general agreement* yang mampu mengatasi

³⁵⁹ Untuk memahami sistem lebih lengkap dapat dibaca dalam Tatang M. Amirin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Press, Jakarta, 1996. Lihat juga Karhi Nisjar dan Winardi, *Teori Sistem Dan Pendekatan Sistem Dalam Bidang Manajemen*, Mandar Maju, Bandung, 1997, h.61-64.

³⁶⁰ Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory; Foundation, Development, Application*, George Braziller, New York.1972, h. 43. Lihat juga Tatang M. Amirin, *Op.Cit*, h.30.

³⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Alumnus, Bandung, h.25-26.

perbedaan pendapat dan perbedaan kepentingan diantara mereka. Parsons menganggap bahwa, masyarakat merupakan suatu sistem yang terdiri dari bagian-bagian (sub-sub) yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi secara timbal balik. Masyarakat sebagai suatu sistem secara fungsional terintegrasi dalam bentuk *equilibrium*. Meski integrasi sosial tidak akan pernah dapat dicapai secara sempurna, namun secara prinsip sistem sosial selalu cenderung untuk bergerak kepada harmoni yang bersifat dinamis.³⁶² Konfigurasi sub-sub sistem menurut Parsons tersebut tergambar dalam ragaan 2 berikut:³⁶³

³⁶² Ronny Hanitiyo Soemitro, *Studi Hukum Dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985, h. 21-22.

³⁶³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Op.Cit,h. 135.

RAGAAN 2
SUB-SUB SISTEM DENGAN FUNGSI PRIMERNYA

Sub-Sub Sistem	Fungsi-Fungsi Primernya	Arus-Arus Informasi dan Energi
Budaya Sosial Politik Ekonomi	Mempertahankan pola Integrasi Mengejar tujuan Adaptasi	<p style="text-align: center;">Tingkat Informasi Tinggi (Kontrol)</p> <p style="text-align: center;">Hirarki faktor-faktor yang mengkondisikan Hirarki faktor-faktor yang mengontrol</p> <p style="text-align: center;">Tingkat Energi Tinggi (Kondisi)</p>

Ragaan tentang sub-sub sistem dengan fungsi primernya tersebut oleh Satjipto Rahardjo disebut dengan "Hubungan Sibernetika", yang maksudnya adalah sub sistem-subsistem tersebut terhubung ke dalam arus hubungan yang disebut dengan "hubungan sibernetika". Pada ragaan 2 di atas ditunjukkan adanya dua arah panah yang berbeda, yang penjelasannya adalah sebagai berikut :³⁶⁴

Arah yang satu menunjukkan tingkat-tingkat ketinggian energi, dimulai dari yang paling tinggi ke yang paling rendah. Panah yang kedua menunjukkan mengalirnya arus informasi dari tingkat yang lebih tinggi ke yang lebih rendah.

Adapun yang dimaksud dengan pengontrolan secara sibernetika adalah, bahwa sistem-sistem yang memiliki informasi tinggi tetapi energi rendah mengatur sistem-sistem yang memiliki informasi lebih rendah tetapi energi lebih tinggi.

Secara alamiah, suatu sistem sosial terbentuk dari interaksi yang dilakukan oleh individu-individu yang ada dalam masyarakat. Berdasarkan pemahaman yang demikian ini, maka masyarakat merupakan suatu sistem sosial dengan tingkat independensi tertentu dalam mencukupi kebutuhan-kebutuhannya. Memang tingkat independensi yang absolut sebetulnya tidak pernah ada, sebab hal itu bertentangan

³⁶⁴ *Ibid*, h.28-29.

dengan posisinya sebagai subsistem yang harus berinteraksi dengan lingkungan sekitarnya. Jadi, yang dimaksud dengan independensi dalam hal ini adalah adanya stabilitas dalam hubungan pertukaran dengan lingkungannya serta kemampuan untuk mengontrol pertukaran itu demi kelancaran jalannya usaha pemenuhan kebutuhan masyarakat itu sendiri.³⁶⁵

Dalam hubungan dengan proses interaksi seperti dikemukakan di atas, yang perlu mendapat catatan adalah adanya fenomena saling merasuki diantara subsistem-subsistem itu satu sama lain. Dengan menerima kehadiran fenomena demikian itu, maka Parsons melihat sistem sosial sebagai suatu sistem yang terbuka, yaitu selalu mengalami proses saling pertukaran dalam bentuk masukan dan keluaran dengan lingkungannya.³⁶⁶

Bertolak dari kerangka Parsons tersebut, Harry C. Bredemeier menggambarkan bagaimana terjadinya proses pertukaran (*interchange*) antara subsistem-subsistem sebagaimana dalam ragaan 3 berikut ini :³⁶⁷

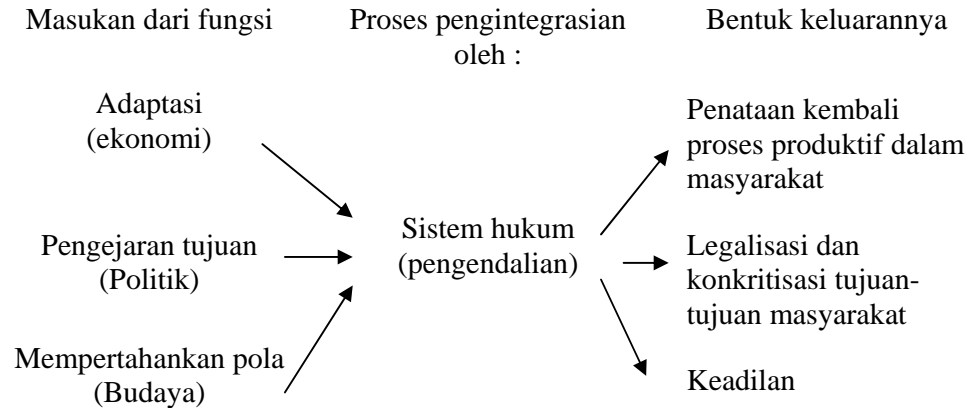
³⁶⁵ *Ibid.* h.29-30

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ *Ibid.* h.138

RAGAAN 3

POLA PROSES PERTUKARAN DARI BREDEMEIER



Dengan mengadaptasi teori Parsons yang berdasarkan pada pendekatan sistemik dan juga dengan bertolak dari pandangan Bredemeier tersebut, selanjutnya Satjipto Rahardjo mencoba untuk memperjelas tentang posisi hukum dalam masyarakat, atau lebih tepatnya lagi: bagaimana hukum itu berhubungan dengan bidang-bidang kehidupan lain dalam masyarakat. Dalam hal ini, hukum bekerja sebagai mekanisme pengintegrasi akan memperoleh masukan dari tiga sub yang lain dan sebagai gantinya hukum memberikan keluaran pula kepada sub-sub lainnya sebagaimana tergambar pada ragaan 4 di bawah ini.³⁶⁸

³⁶⁸ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977, h.146.

RAGAAAN 4

PROSES, *INPUT-OUTPUT* DARI HUKUM

BERDASARKAN TEORI *LAW AS AN INTEGRATIVE MECHANIS*

No.	Proses	<i>Input ke hukum</i>	<i>Output dari hukum</i>
1.	Adaptasi	Ilmu Pengetahuan Teknologi Ekonomi	Organisasi Struktural
2.	Penetapan Tujuan	Keputusan Politik	Legitimasi Interpretasi
3	Mempertahankan Pola Masyarakat	Konflik Penghargaan terhadap lembaga pengadilan	Penyelesaian Perkara Keadilan

Dalam proses hubungan masukan keluaran tersebut, hukum memiliki fungsi integrasi yang mampu mengintegrasikan kekuatan-kekuatan yang ada dalam masyarakat. Dalam proses hubungan yang saling merasuki tersebut, khususnya dari bidang politik terhadap hukum, dalam hal ini proses politik menggarap masalah penentuan tujuan-tujuan yang harus dicapai oleh masyarakat dan negara serta bagaimana mengorganisasikan dan memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk mencapainya.³⁶⁹

Mencermati apa yang dikemukakan oleh Talcott Parson, maka dalam penyelenggaraan pelayanan publik, setiap masyarakat selalu merupakan suatu kesatuan politik. Artinya, masyarakat senantiasa berusaha untuk mencapai berbagai tujuan yang dianggapnya baik. Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut, masyarakat akan bergerak sebagai suatu kesatuan. Semakin baik sifat kesatuan untuk bergerak mencapai tujuan itu, maka semakin tinggi jadinya sifat masyarakat itu sebagai suatu kesatuan politik. Oleh karena masyarakat ternyata juga merupakan suatu kesatuan politik, maka masyarakat melakukan tindakan-tindakan yang dapat digolongkan

³⁶⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op. Cit*, h. 32.

sebagai tindakan politik, sehingga masyarakat bergerak untuk mencapai tujuan – tujuan tertentu dan mengorganisasikan partisipasi masyarakat di dalam usaha tersebut.³⁷⁰

³⁷⁰ *Ibid*, h.136.

BAB III

PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK DALAM BIDANG

PENDAFTARAN PENDUDUK DAN PENCATATAN SIPIL

DI KOTA PADANG

Dalam Ketetapan MPR-RI No:XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) mengamanatkan agar aparatur negara mampu menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional, produktif, transparan dan bebas dari KKN. Perwujudan nyata dari setiap aparatur negara dalam menjalankan tugas fungsinya sesuai dengan yang diamanatkan oleh TAP MPR tersebut, antara lain tercermin dari penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, upaya untuk meningkatkan kinerja aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan publik terus dilakukan.

Dari uraian di atas, maka dalam sub bab ini akan dikemukakan analisis hasil penelitian penyelenggaraan pelayanan publik dalam bidang pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di Kota Padang. Sebagai awal dalam melakukan analisis, dimulai pada sub bab tentang gambaran umum Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, kemudian dilanjutkan mengenai penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

3.1. Gambaran Umum Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Berbicara mengenai birokrasi tentu tidak terlepas dari sistem-sistem organ utama dari birokrasi itu sendiri yang merupakan elemen vital dalam birokrasi, dimana

masing-masing memiliki fungsi yang khas, oleh sebab itu birokrasi tidak dapat dipandang sebagai satu elemen tunggal. Birokrasi tersusun dari beberapa sistem dan membentuk satu mata rantai yang saling berhubungan satu sama lain. Sebagai satu kesatuan sistem, tugas utama birokrasi adalah bagaimana mengefektifkan tujuan besar bangsa dan negara yang abstrak itu agar menjadi kenyataan yang konkrit.³⁷¹

Birokrasi haruslah menjadi penerjemah dari yang sangat abstrak itu menjadi konkrit. Jembatan penerjemah pertama yang dibutuhkan adalah bangunan organisasi. Sesuatu yang besar, luas dan sangat abstrak itu hanya bisa dicapai manakala dikerjakan bukan secara individual atau berdasarkan agregat kerja individual yang terpisah dan berdiri sendiri, namun hanya bisa dicapai lewat kerja yang terorganisir,³⁷² dengan demikian dalam sub bab ini akan dibahas mengenai struktur organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, sumber daya manusia pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil serta sarana pendukung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

3.1.1. Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Birokrasi merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Birokrasi merupakan sarana dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks. Namun, masalah yang dihadapi oleh masyarakat adalah bagaimana memperoleh dan melaksanakan pengawasan agar birokrasi dapat bekerja demi kepentingan masyarakat, seperti rumusan tipe idealnya birokrasi Max Weber yang mendefinisikan birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh

³⁷¹ M. Mas'ud Said. *Birokrasi di Negara Birokratis*, Op.Cit, h. 93.

³⁷² *Ibid.*

hierarkhi, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peranan-peranan tersebut.³⁷³

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, karena akan menjelaskan bagaimana kedudukan, tugas, dan fungsi dialokasikan di dalam organisasi. Hal ini mempunyai dampak yang signifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya dalam organisasi. Ketika arah dan strategi organisasi secara keseluruhan telah ditetapkan, serta struktur organisasi telah didisain, maka hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana organisasi tersebut melakukan kegiatan atau melaksanakan tugas dan fungsinya. Shofari mengemukakan bahwa, selain struktur organisasi yang mempengaruhi kinerja suatu birokrasi di masa depan, masih ada beberapa faktor lain yang juga ikut berpengaruh yakni:³⁷⁴

1. Kebijakan pengelola, berupa visi dan misi organisasi.
2. Sumber daya manusia, yang berkaitan dengan kualitas karyawan untuk bekerja dan berkarya secara optimal.
3. Sistem informasi manajemen yang berhubungan dengan pengelolaan *data base* untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi.
4. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi.

Ditinjau dari tujuannya, organisasi dapat dirumuskan sebagai *a system of action* atau sebagai sistem kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama, sedangkan ditinjau dari strukturnya, organisasi dapat dirumuskan sebagai

³⁷³ Max Weber dalam Victor A. Thompson, *Modern Organization*, Alfred A.Knoff, New York, 1961, h.152.

³⁷⁴ Bambang Shofari, *Perencanaan Strategi dan Pengukuran Kinerja Organisasi*, BAPELKES, Jawa Tengah, 2000, h.12-13. Bandingkan K. Atmosoeparto yang mengemukakan faktor eksternal dan faktor internal, dimana faktor eksternal terdiri dari: faktor politik, faktor ekonomi, faktor sosial, sedangkan faktor internal terdiri dari: tujuan organisasi, struktur organisasi, sumber daya manusia dan budaya organisasi, dalam *Produktifitas Aktualisasi Budaya Perusahaan*, Gramedia, Jakarta, 2001, h. 11-19. lihat juga S. Achmad Ruky, *Sistem Manajemen Kinerja : Panduan Praktis Untuk Merancang dan Meraih Kinerja Prima*, Gramedia, Jakarta, 2001, h. 7. Sony Yuwono mengemukakan bahwa faktor-faktor yang dominan mempengaruhi meliputi upaya manajemen dalam menerjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi, budaya organisasi, kualitas sumber daya manusia yang dimiliki organisasi, dan kepemimpinan yang efektif, dalam *Petunjuk Praktis Penyusunan Balance Scorecard: Menuju Organisasi Yang Berfokus Pada Strategi*, Gramedia, Jakarta, 2002, h.53.

susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugas dan hubungan-hubungan satu sama lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.³⁷⁵ Adapun menurut Jones struktur organisasi adalah sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas yang mengawasi bagaimana anggota organisasi bekerjasama dan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi. Perhatian sebuah organisasi terhadap bentuk struktur organisasi dapat memberikan daya saing, membantu organisasi untuk mempersatukan, meningkatkan kemampuan organisasi untuk mengelola keanekaragaman, meningkatkan efisiensi organisasi, meningkatkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan barang dan jasa, memberikan organisasi ke arah yang lebih baik, mengintegrasikan dan memotivasi fungsi-fungsi dan anggotanya serta membantu organisasi untuk mengembangkan strategi implementasi.³⁷⁶

Dari rumusan di atas, tampaknya ada beberapa hal yang menjadi aspek utama dari sebuah struktur organisasi yaitu :³⁷⁷

1. Pembagian kerja menunjukkan tanggung jawab atau satuan organisasi untuk bidang tertentu dari beban kerja organisasi.

³⁷⁵ Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, Op.Cit, h.59. Bandingkan dengan Hidayat dan Sucherly yang lebih menonjolkan struktur organisasi birokrasi yang organis dan adaptif yaitu : 1) berorientasi pada kebutuhan para pemakai jasa; 2) bersifat kreatif inovatif, 3) SDM sebagai modal tetap jangka panjang, 4) kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi sehingga dapat menumbuhkan sinergisme dalam *Prisma* No. 12, Desember, 1986, h. 92.

³⁷⁶ Gareth R. Jones, *Organizational Theory : Text and Cases*, Addison Wesley Publishing Company, 1995, h. 12. Bandingkan dengan R.H. Miles yang memberikan batasan organisasi tidak lebih daripada sekelompok orang yang berkumpul bersama disekitar suatu teknologi yang dipergunakan untuk mengubah masukan-masukan dari lingkungannya menjadi barang atau jasa-jasa yang dapat dipasarkan, dalam *Macro Organizational Behavior*, California: Goodyear Publishing, Santa Monica, 1975, h. 9. Lihat juga Gary Dessler, *Management Fundamentals*, Reston Publishing Company, Virginia, 1985, h.116.

³⁷⁷ Hessel Nogi S, Tangkilisan, *Manajemen Publik*, Grasindo, Jakarta, 2005, h. 159. Lihat juga I. Gitosudarmo dan I.N Sudita yang menyebutkan elemen utama dari struktur organisasi, yaitu : 1) Pembagian tugas, 2) Departementalisasi; 3) Rentang Kendali; 4) Delegasi wewenang, 5) Mekanisme koordinasi, dalam *Perilaku Keorganisasian*, BPFE, Yogyakarta, 1997, h. 241. Bandingkan dengan Stoner dalam Dydiet Hardjito yang menyebutkan adanya : 1) Spesialisasi jabatan, 2) Standarisasi kegiatan, 3) Koordinasi kegiatan, 4) Sentralisasi dan Desentralisasi Pengambil Keputusan; 5) Ukuran Satuan Kerja; dalam *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, h.26.

2. Pimpinan dan bawahan: garis yang menunjukkan hubungan wewenang dan tanggung jawab yang menghubungkan atasan dan bawahan dalam keseluruhan organisasi.
3. Jenis pekerjaan yang dilaksanakan.
4. Pengelompokan bagian-bagian kerja.
5. Tingkat manajemen.

Oleh karena struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi, maka untuk mewujudkan suatu organisasi yang baik serta efektif, dan agar struktur organisasi yang ada dapat sehat dan efisien, perlu diterapkan beberapa asas atau prinsip organisasi. Dengan kata lain, organisasi yang sehat, efektif dan efisien adalah organisasi yang dalam pelaksanaan tugas-tugasnya mendasari diri pada asas-asas organisasi tertentu sebagai berikut : 1) rumusan tujuan dengan jelas; 2) pembagian pekerjaan; 3) pelimpahan/ pendelegasian wewenang; 4) koordinasi, 5) rentangan kontrol; 6) kesatuan komando.³⁷⁸

Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam penataan kelembagaan/ organisasi pemerintah, pemerintah daerah diharapkan tetap berpegang pada prinsip-prinsip organisasi modern, diantaranya yaitu :³⁷⁹

1. Visi dan misi yang jelas
Hal ini akan sangat membantu disusunnya organisasi yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan terutama untuk mengantisipasi tuntutan perubahan di masa yang akan datang.
2. Organisasi flat atau datar
Jenjang organisasi dibatasi, sehingga organisasi lebih datar. Hal ini berarti tingkatan/ eselon dikurangi, atau lebih jelasnya organisasi pemerintah cukup memiliki dua atau tiga tingkatan struktural di bawah pucuk pimpinan.

³⁷⁸ Agung Kurniawan, *Op. Cit.* h.59

³⁷⁹ Sapta Nirwandar, *Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Sebagai Penjabaran UU No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah*, Kantor MENPAN, Jakarta, 1999, h.12-13. Lihat juga Jusman Iskandar, *Manajemen Publik*, Puspaga, Bandung, 2004, h.154-155. Bandingkan Ibnu Syamsi yang mengemukakan bahwa, birokrasi pemerintah dalam menggerakkan organisasinya perlu memperhatikan prinsip-prinsip : 1) Perumusan tujuan dengan jelas, 2) Pembagian tugas pekerjaan, 3) Pelimpahan wewenang dan tanggung jawab, 4) Banyaknya tingkat hierarki; 5) Rentangan Pengawasan; 6) Memahami tugas masing-masing dan kaitan tugas secara keseluruhan, dalam *Pokok-Pokok Organisasi dan Manajemen*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, h.14.

3. Organisasi ramping (tidak banyak pembidangan)

Merujuk pada format organisasi pemerintah di masa yang akan datang, maka organisasi yang ramping dengan jumlah pembidangan yang dibatasi merupakan suatu keharusan. Organisasi pemerintahan yang benar-benar diperlukan dapat dikembangkan, sebaliknya lembaga yang dianggap menambah jenjang pengambilan keputusan dihapuskan, artinya penataan organisasi pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan kebutuhan.

Berbicara tentang struktur organisasi pemerintahan, maka tidak akan terlepas dari teori yang dikemukakan oleh Max Weber yaitu spesialisasi, hierarki, otoritas, sistem peraturan dan perundang-undangan, dan sifat hubungan yang impersonal. Secara formal, pengertian birokrasi pemerintahan di Indonesia mengacu pada tipe ideal yang dikemukakan Weber tersebut.³⁸⁰ Penerapan ciri-ciri tersebut tampak dengan jelas bahwa, dalam struktur birokrasi pemerintahan di Indonesia terdapat spesialisasi baik secara vertikal maupun horisontal. Secara vertikal, organisasi birokrasi pemerintahan di Indonesia dibagi menurut jenjang hierarki dari pimpinan yang paling atas, Presiden dalam menjalankan tugas dibantu para Menteri, sampai hierarki paling bawah Kepala Desa atau Kepala Kelurahan dengan perangkatnya. Secara horisontal, disusun berdasarkan pembagian fungsi dan tugas yang tertentu.³⁸¹

Sementara itu, proses pengambilan keputusan dalam birokrasi pemerintahan dilakukan secara struktural melalui prosedur dan ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan. Prosedur dan ketentuan ini diharapkan menjadi pedoman bagi perilaku dari anggota-anggota organisasi birokrasi tersebut. Dengan pedoman itu diatur pula hubungan kerja para anggotanya yang berdasarkan kedudukan, fungsi dan tugas-tugas pokoknya masing-masing. Dalam hubungan kerja inilah sebenarnya jika konsisten

³⁸⁰ Dalam pandangan Anwari WMK, birokrasi di Indonesia sebenarnya adalah birokrasi yang lebih dekat dengan gambaran Marx atau manifestasi dari kritik-kritik Marx. Suatu hal yang tak terbantahkan adalah birokrasi yang tidak berfungsi sebagai agen negara guna mempertemukan secara utuh kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Birokrasi malah berfungsi sebagai broker yang mengambil keuntungan dalam proses intermediasi dari dua pihak sekaligus yaitu rakyat dan pemerintah, dalam Birokrasi Indonesia, Hegelian atau Marxis, *Kompas*, 8 April 2003.

³⁸¹ *Ibid.*

dengan tipe ideal yang dikemukakan Weber ditekankan sifat yang impersonal. Akan tetapi, dalam praktik birokrasi pemerintahan di Indonesia, hubungan kerja bahkan masalah yang menyangkut promosi jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hierarki birokrasi, tidak jarang lebih didasarkan pada hubungan-hubungan kekeluargaan, pribadi dan *patron client*.

Dengan praktik birokrasi yang lebih diwarnai dengan bentuk-bentuk hubungan yang bersifat pribadi itu berakibat dalam sistem rekrutmen pegawai di pemerintahan lebih berorientasi juga pada hubungan-hubungan pribadi. Hal itu merupakan fakta yang justru bertentangan dengan model sistem birokrasi seperti tipe ideal yang digambarkan Weber. Dalam tradisi kerajaan, hal itu muncul dengan adanya konsep dewa-raja yaitu suatu paham yang berpandangan bahwa, raja merupakan keturunan langsung Tuhan atau Dewa, maka untuk dapat bertemu raja diperlukan adanya penghubung. Raja terlalu tinggi untuk dapat bertemu langsung dengan rakyat atau hambanya. Penghubung itu disebut priyayi (berasal dari kata parayayi yang artinya adik-adik raja),³⁸² tentu saja dalam hal ini tidak hanya adik-adik raja saja yang dimaksudkan, tetapi juga orang-orang yang dekat dengan raja dan diangkat sebagai pejabat yang mempunyai tugas tertentu. Oleh karena itu, kedudukan birokrasi lebih cenderung untuk menciptakan prosedur administrasi yang berbelit-belit, dan dalam sistem yang seperti ini bawahan tidak mengabdikan untuk kepentingan umum, tetapi justru mengabdikan pada atasan atau pejabat yang sedang berkuasa.

Secara struktural-organisasi, tanggung jawab untuk melaksanakan desentralisasi politik serta sekaligus mengupayakan kemaslahatan kolektif di daerah

³⁸² Yeti Rochwulaningsih, "Praktik Birokrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Tinjauan Sosial Budaya," *Lembaran Sastra*, No. 20/1996, h.207-208. Lihat juga Collin Mac Andrews dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat –Daerah Dalam Pembangunan*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 1993, h.29.

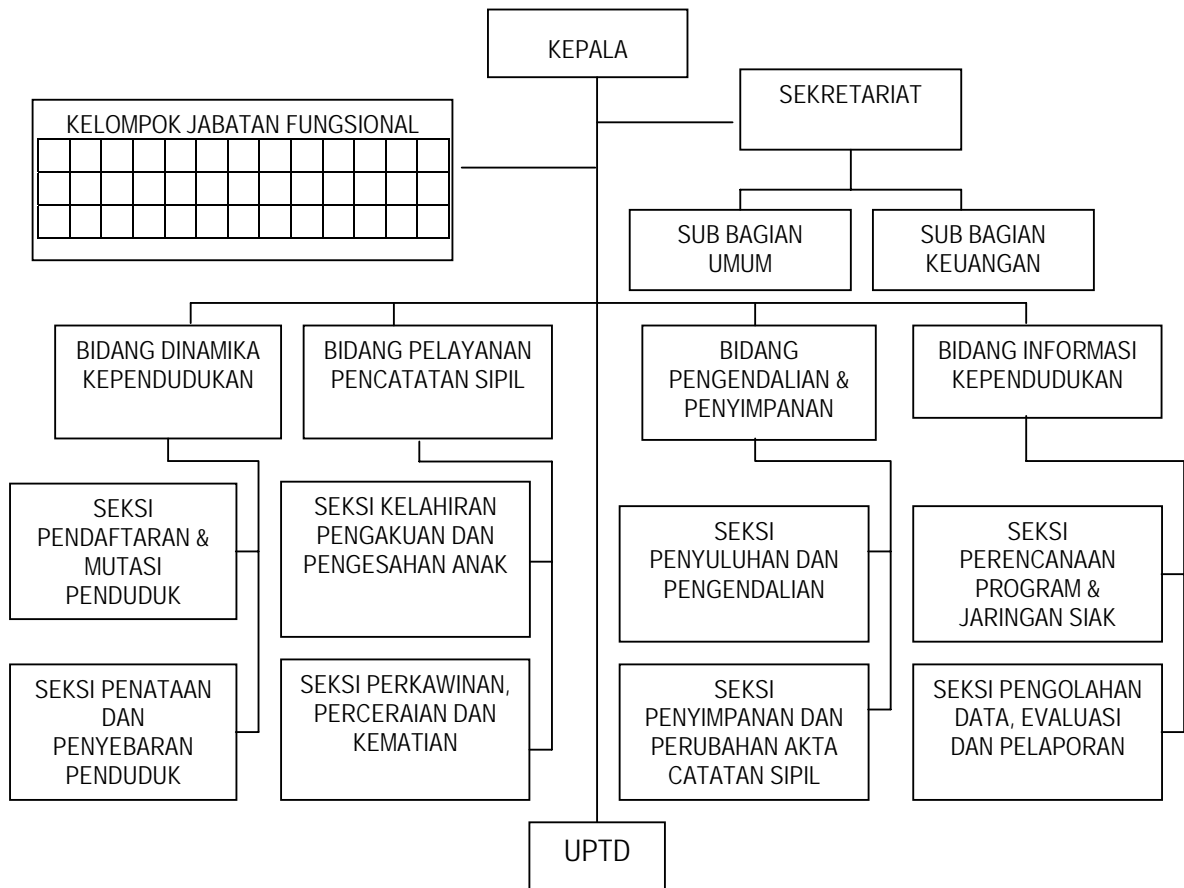
terletak pada birokrasi daerah. Birokrasi merupakan wadah implementasi kekuasaan negara untuk melayani rakyat, artinya posisi birokrasi di sini merupakan kekuatan pembangunan kepentingan rakyat dalam struktur negara, atau dengan kata lain bahwa, birokrasi adalah “titipan” rakyat untuk melaksanakan fungsinya bagi kesejahteraan rakyat. Sehubungan dengan ini, maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang diharapkan mampu menjalankan perannya sebagai birokrasi modern yang tidak hanya mengedepankan kemampuan menyelenggarakan tugas dan fungsi organisasi saja, tetapi juga mampu merespon aspirasi publik ke dalam kegiatan dan program organisasi serta mampu melahirkan inovasi baru yang bertujuan untuk mempermudah kualitas pelayanan organisasi dan sebagai bagian dari wujud aparat yang professional.

Mengingat pentingnya data dan informasi kependudukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, maka sejak berfungsinya susunan organisasi dan tata kerja yang baru, yakni Perda No.16/2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kota Padang yang mempunyai tugas pokok menyelenggarakan kewenangan otonomi daerah dalam bidang pengelolaan administrasi kependudukan, pencatatan sipil dan mobilitas penduduk sesuai dengan ketentuan yang berlaku, masih diperlukan peningkatan tertib administrasi kependudukan sehingga dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan oleh pengambil kebijakan.

Adapun struktur organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang berdasarkan Perda No.16/2008 dapat dilihat pada bagan 1 berikut ini :

BAGAN 1

SUSUNAN ORGANISASI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA PADANG



Dari bagan tersebut dapat diketahui bahwa, susunan organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang terdiri dari :

1. Kepala Dinas
2. Sekretariat, membawahkan :
 - a) Sub Bagian Umum
 - b) Sub Bagian Keuangan
3. Bidang Dinamika dan Kependudukan, membawahkan :
 - a) Seksi Pendaftaran dan Mutasi Penduduk
 - b) Seksi Penataan dan Penyebaran Penduduk
4. Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil, membawahkan :

- a) Seksi Kelahiran, Pengakuan dan Pengesahan Anak
 - b) Seksi Perkawinan, Perceraian dan Kematian
5. Bidang Pengendalian dan Penyimpanan, membawahkan :
- a) Seksi Penyuluhan dan Pengendalian
 - b) Seksi Penyimpanan dan Perubahan Akta Catatan Sipil
6. Bidang Informasi Kependudukan, membawahkan :
- a) Seksi Perencanaan Program dan jaringan SIAK
 - b) Seksi Pengolahan Data, Evaluasi, dan Pelaporan

Dengan struktur organisasi seperti di atas, maka menurut teori rational-administratif yang dikembangkan oleh Weber tentang struktur yang berjenjang selain cenderung tidak efisien secara organisatoris karena masih banyaknya mata rantai yang harus dilalui dalam pengambilan keputusan, juga berpotensi menimbulkan disorientasi pada pejabat birokrasi. Oleh karena itu secara struktur, birokrat semestinya berorientasi pada masyarakat, tapi karena memiliki ketergantungan pada atasan dalam struktur mengakibatkan orientasi pada birokrat tidak terfokus pada masyarakat, melainkan semata-mata pada bagaimana menyenangkan atasan, sedangkan persoalan apakah masyarakat puas atau tidak terhadap kinerja dan pelayanan para birokrat, tidak terlalu dipikirkan.

Hal lain dari efek negatif struktur berjenjang tersebut, para pejabat dalam teori rational-administratif yang dikembangkan oleh Weber dapat selalu menghindar dari tanggung jawab terhadap apa yang dikerjakannya, karena alasan semata-mata menjalankan perintah atasan. Dalam sebuah struktur, seorang aparatur negara melaksanakan tugas bukanlah karena perintah rakyat secara langsung, melainkan karena perintah atasan. Apabila tugas tersebut tidak memuaskan rakyat, maka mereka

tidak mau dipersalahkan, karena secara struktural mereka telah melakukan tugas sesuai dengan ketentuan formal yang ada. Kondisi yang demikian akan lebih parah terjadi, apabila penilaian pegawai juga diserahkan sepenuhnya kepada atasan tanpa melibatkan penilaian masyarakat, akibatnya kriteria untuk kinerja pegawai menjadi tidak rasional dan tidak sehat dari aspek kedaulatan rakyat.

Selanjutnya dengan jumlah pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang saat ini, yakni 48 orang dengan perincian : 1 orang Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Sekretariat yang membawahi Sub Bagian Umum 5 orang dan Sub Bagian Keuangan 7 orang, sedangkan Bidang Dinamika Kependudukan membawahi 2 Sub Bagian berjumlah 8 orang, Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil membawahi 2 Sub Bagian berjumlah 13 orang, dan bidang pengendalian dan penyimpanan membawahi 2 Sub Bagian berjumlah 7 orang, bidang informasi kependudukan membawahi 2 Sub Bagian berjumlah 7 orang, dirasa tidak efektif dan efisien. Dengan melihat aktivitas kerja yang ada pada Sub Bagian Keuangan dengan jumlah pegawai 7 orang, dan pada bidang Pelayanan Pencatatan Sipil yang sampai mencapai 13 orang, dirasa terlalu banyak sehingga akan berdampak pada efisiensi kinerja birokrasi dan anggaran. Kondisi seperti ini oleh Sorensen disebut sebagai *lack of firm budget constrain* yaitu faktor pengurangan efisiensi kinerja birokrasi yang berkaitan dengan ketiadaan hubungan sebab akibat antara pendapatan dengan kinerja institusi.³⁸³

Mencermati perspektif perbedaan Hegel dan Marx tentang birokrasi pemerintah pada pembahasan sub bab sebelumnya, maka birokrasi di Indonesia yang mungkin tak pernah disadari sebenarnya adalah, birokrasi yang lebih dekat dengan

³⁸³ R.J. Sorensen dalam Eliassen, K.A. dan Kooiman, *Managing Public Organization: Lessons from Contemporary European Experiences*, Sage Publication. London, 1993, h.242-243.

gambaran Marx atau manifestasi dari kritik-kritik Marx. Suatu hal yang tak terbantahkan adalah birokrasi yang tidak berfungsi sebagai agen negara guna mempertemukan secara utuh kepentingan rakyat dan kepentingan pemerintah. Birokrasi bahkan berfungsi sebagai *broker* yang mengambil keuntungan dalam proses intermediasi dari dua pihak sekaligus yaitu rakyat dan pemerintah. Baik pada era Orde Baru sampai saat ini, birokrasi Indonesia hanya mampu memenuhi satu imperatif Weberian yaitu hirarkhis-piramidal seperti yang terlihat pada struktur organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang. Adapun untuk imperatif lain yakni rasional dan efisien, birokrasi Indonesia jauh dari yang diharapkan.

Diketahui bahwa, institusi birokrasi mendapatkan anggaran (*income*) yang berasal dari anggaran negara (APBN/APBD), dan bukan dari usaha produksi sendiri. Secara konsepsional, birokrasi mendapatkan uang tidak dari usaha menjual barang atau jasa kepada masyarakat, melainkan karena *policy* (baik berupa regulasi maupun alokasi) negara. Birokrasi secara rutin mendapatkan biaya gaji dan operasional melalui mata anggaran yang ditetapkan oleh para politisi di lembaga legislatif, yang sumbernya bisa dari pajak, retribusi, hutang, penjualan aset, eksplorasi sumber daya alam dan lain sebagainya. Oleh karena pendapatan birokrasi tidak berasal dari usaha langsung menciptakan jasa dan produksi, maka otomatis para birokrat tidak merasa harus berkalkulasi dengan efisiensi kinerja organisasinya, sehingga ada pameo yang mengatakan bahwa, manajemen birokrasi pemerintahan bekerja keras untuk menghabiskan anggaran bukan menghasilkan pendapatan (*how to spend* bukan *how to gain*)³⁸⁴

³⁸⁴ Budi setiyono, *Op.Cit*, h. 113.

3.1.2. Sumber Daya Manusia Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Manusia adalah unsur terpenting dalam keberhasilan suatu organisasi. Dikatakan oleh Susanto,³⁸⁵ aset organisasi yang paling penting dan harus diperhatikan adalah manusia (sumber daya manusia atau *human resources*). Hal ini bermuara pada kenyataan bahwa manusia merupakan elemen yang selalu ada dalam setiap organisasi. Manusia membuat tujuan-tujuan, inovasi, dan mencapai tujuan organisasi. Manusia merupakan satu-satunya sumber daya yang dapat membuat sumber daya organisasi lainnya bekerja dan berdampak langsung terhadap kesejahteraan perusahaan. Organisasi hanya merupakan satu wadah untuk mencapai tujuan dan manusialah yang akan membawa organisasi tersebut mencapai tujuannya.

Adapun menurut Notoatmojo melihat sumber daya manusia dari dua aspek yaitu :³⁸⁶

- a. Mutu dan kualitas yang diukur melalui kemampuan fisik seperti kesehatan jasmani, kekuatan untuk bekerja dan kemampuan non fisik misalnya kecerdasan dan mental.
- b. Jumlah atau kuantitas yaitu banyaknya sumber daya sebagai tenaga kerja dalam suatu organisasi.

Lebih lanjut Notoatmojo³⁸⁷ mengatakan bahwa, manfaat sumber daya manusia dalam suatu organisasi memegang peranan penting. Fasilitas yang canggih dan lengkap pun belum merupakan jaminan akan keberhasilan suatu lembaga, tanpa diimbangi kualitas dari staf atau karyawan yang akan memanfaatkan fasilitas itu, sedangkan menurut Amstrong,³⁸⁸ bahwa sumber daya manusia sebagai harta yang paling penting yang dimiliki suatu organisasi.

³⁸⁵ Susanto, *Budaya Perusahaan*, Alex Media Komputindo, Jakarta, 1997, h. 13.

³⁸⁶ Notoatmojo dalam Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, *Op.Cit*, h. 91-92.

³⁸⁷ Notoatmojo dalam W. Riawan Tjandra, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, *Op.cit*, h. 61.

³⁸⁸ Amstrong dalam *Ibid*, h. 60.

Dalam organisasi pemerintahan, sumber daya manusia sering disebut sebagai aparatur yaitu pegawai yang melaksanakan tugas-tugas kelembagaan. Dari kenyataan yang dihadapi, faktor yang sangat menentukan sebagai pemegang kunci tetap ada pada manusianya sebagai perencana, pelaksana, pengendali, pengawasan maupun evaluasi, dan pemanfaatan hasilnya.³⁸⁹ Menurut Tjipto Herijanto, dalam pengelolaan suatu organisasi diperlukan suatu sistem yang baik yang mencakup enam unsur yaitu keuangan, material, mesin, pemasaran, metode dan yang sangat penting adalah unsur manusia.³⁹⁰

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa, keberhasilan organisasi publik dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sangat ditentukan oleh sumber daya yang tersedia yang dapat dipergunakan untuk mendukung kegiatan dalam upaya mengatasi permasalahan. Dari sumber daya yang tersedia dalam organisasi, sumber daya manusia memegang peranan sentral dan paling menentukan. Tanpa sumber daya manusia yang handal, pengolahan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber lainnya akan menjadi efektif, efisien dan produktif.

Suatu organisasi publik (birokrasi) tidak dapat bekerja dengan baik tanpa adanya unsur manusia didalamnya. Keterkaitan antara kinerja organisasi dengan sumber daya manusia dalam penyelenggaraan organisasi publik, sesungguhnya bermuara pada kemampuan daerah untuk mempersiapkan jajaran birokrasi yang ada bagi penyelenggaraan pelayanan publik secara optimal dan berdayaguna. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan otonomi yang berbasis pada kemampuan daerah, kabupaten atau kota dengan memberikan pelayanan publik secara mandiri, terpadu dan efektif. Tanpa kesiapan sumber daya yang baik, maka

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Manajemen Publik, Op.Cit*, h.11.

pelayanan publik yang baik pula akan sulit dicapai. Oleh sebab itu, menurut Moeljarto Tjokrowinoto, figur atau sosok sumber daya manusia Indonesia pada abad ke-21 adalah manusia-manusia yang memiliki kualifikasi sebagai berikut :³⁹¹

1. Memiliki wawasan pengetahuan, keterampilan dan sikap atau perilaku yang relevan dan mampu menunjang pencapaian sasaran dan bidang tugas dalam suatu organisasi.
2. Memiliki disiplin kerja, dedikasi, dan loyalitas yang tinggi terhadap pekerjaan dan organisasi.
3. Memiliki rasa tanggung jawab dan pengertian atau pemahaman yang mendalam terhadap tugas dan kewajibannya sebagai karyawan dan atau unsur manajemen organisasi.
4. Memiliki jiwa dan kemauan atau hasrat yang kuat untuk berprestasi, produktif dan bersikap profesional.
5. Memiliki kemauan dan kemampuan untuk selalu mengembangkan potensi dan kemampuan diri pribadi demi kelancaran pelaksanaan tugas organisasi.
6. Memiliki kemampuan yang tinggi dalam bidang teknik maupun manajemen dan kepemimpinan.
7. Memiliki keahlian dan keterampilan yang tertinggi dalam bidang tugas serta memiliki kemampuan alih teknologi.
8. Memiliki jiwa kewirausahaan (*entrepreneurship*) yang tinggi dan konsisten.
9. Memiliki pola pikir dan pola tindak yang sesuai dengan visi, misi, dan budaya kerja organisasi.

Untuk mewujudkan sosok aparatur negara yang mempunyai kualitas dan daya saing tinggi tersebut, maka beberapa aspek yang perlu dibina adalah pembinaan inisiatif (*initiative*), kreativitas (*creativity*), kepercayaan terhadap diri sendiri (*self-confidence*), tanggung jawab (*responsibility*), dinamika atau mobilitas (*mobility*), kemampuan menyesuaikan diri (*flexible*), kesiapan untuk menerima pengetahuan baru (*readiness to learn*), sadar terhadap kualitas (*quality conciousness*), kemampuan untuk bekerjasama (*ability to cooperate*), kemampuan bermusyawarah untuk mufakat (*compromise*), memiliki loyalitas terhadap organisasi (*loyalty*), siap melakukan pengambilan keputusan (*prepared for decision making*), memiliki pemahaman

³⁹¹ *Ibid*, h.187-188.

terhadap suatu sistem yang kompleks (*understanding of complex systems*), memiliki kemampuan berkomunikasi (*communication skills*), serta mempunyai semangat untuk bekerja secara kelompok (*team spirit*)³⁹²

Keseluruhan upaya tersebut diharapkan dapat mewujudkan kualitas aparatur negara dalam manajemen pembangunan yakni yang memiliki kualifikasi sebagai berikut: Pertama, melekatnya sifat-sifat loyalitas, dedikasi dan motivasi kerja dalam mengemban tugas-tugasnya; Kedua, dimilikinya kemampuan dan keahlian profesional; Ketiga, dilaksanakannya sikap-sikap mental yang berorientasi pada etos kerja yang tertib, jujur, disiplin, produktif, dan bekerja tanpa pamrih. Tiga kualifikasi inilah yang diperlukan oleh setiap aparatur negara untuk menghadapi berbagai implikasi dari pemberlakuan perdagangan bebas pada era globalisasi.³⁹³

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, maka menurut Notoatmodjo perlu pengembangan sumber daya manusia dalam suatu organisasi yang mencakup tiga pokok kegiatan yang saling berkaitan yaitu :³⁹⁴

1. Perencanaan sumber daya manusia
Perencanaan sumber daya manusia dilakukan untuk mengefektifkan penggunaan sumber daya manusia, menyesuaikan kegiatan sumber daya manusia dengan tujuan organisasi, dapat mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan manajemen sumber daya manusia, dan mengembangkan sistem manajemen sumber daya manusia.
2. Pendidikan dan pelatihan sebagai upaya pengembangan sumber daya manusia
Pendidikan dan pelatihan merupakan upaya untuk mengembangkan sumber daya manusia, terutama untuk mengembangkan kemampuan intelektual dan kepribadian manusia.
3. Manajemen sumber daya manusia
Manajemen sumber daya manusia adalah seni dalam merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan dan mengawasi kegiatan-kegiatan sumber daya manusia dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ *Ibid*, h.189.

³⁹⁴ Notoatmojo dalam Hessel, *Ibid*, h.14

Selain dari hal tersebut, dalam meningkatkan kinerja individu dan organisasi dilakukan dengan mengoptimalkan kemampuan atau kualitas dari aparatur pemerintah daerah. Peningkatan kualitas sumber daya manusia (aparatur pemerintah daerah) saat ini dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik merupakan kebutuhan yang mendesak. Pengembangan sumber daya manusia dituntut untuk menghasilkan aparat-aparat birokrasi yang memiliki kemampuan yang memadai dalam perumusan dan pelaksana kebijakan pemerintah termasuk dalam hal memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Untuk dapat menciptakan aparatur pemerintah daerah yang berkualitas dalam memberikan pelayanan publik, harus pula diperkuat oleh mekanisme kerja yang adil dan memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak untuk berkompetisi dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Mekanisme *reward* dan *punishment* bisa menjadi suatu alternatif, sehingga aparatur yang memang berprestasi dan penuh inisiatif dalam memberikan pelayanan akan mendapat *reward* yang lebih baik dibanding dengan aparat yang tidak berprestasi.

Aparatur pemerintah daerah dapat dikatakan berkualitas, jika aparatur tersebut juga mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya, Hal ini dapat dicapai apabila aparatur pemerintah daerah mempunyai pendidikan, latihan, dan pengalaman yang cukup, serta memadai untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan, karena pada dasarnya kemampuan merupakan ilmu pengetahuan, pengalaman dan keterampilan. Namun, kemampuan saja dirasa belum memadai untuk dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab secara efektif, akan tetapi perlu ada kemauan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut. Kemauan ini berkaitan dengan motivasi, komitmen dan keyakinan diri.

Adapun menurut Joko Widodo, berkaitan dengan kualitas sumber daya manusia (aparatur pemerintah daerah) dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:³⁹⁵

1. Melalui pendidikan

Pemberian kemampuan melalui pendidikan ini dapat dilakukan melalui dua jenjang. Pertama, pendidikan formal kejenjang lebih lanjut (S1, S2, S3). Kedua, melalui pendidikan perjenjangan sejenis ADUM, ADUMLA, SEPAMA, SEPAMEN, SEPATI untuk para aparatur pemerintah daerah. Setelah menjadi aparatur pemerintah daerah juga harus diberi keterampilan, pengetahuan, dan kecakapan teknis untuk mendukung dalam menjalankan tugas sebagai aparatur pemerintah daerah.

2. Melalui Pelatihan

Pemberian kemampuan melalui pelatihan dimaksudkan untuk mengikutsertakan para aparatur pemerintah daerah setiap ada kesempatan dalam kegiatan pelatihan, kursus, seminar, diskusi dan sejenisnya, baik diselenggarakan oleh lembaga lain, bisa publik maupun bisnis.

3. Melalui pengalaman

Pemberian kemampuan melalui pengalaman dimaksudkan adalah melakukan *tour of duty* para aparatur pemerintah daerah dalam menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya. Dengan adanya kegiatan *tour of duty* secara rutin, maka para aparatur pemerintah daerah tidak hanya mempunyai pengalaman cukup banyak dalam berbagai bidang tugas dan tanggung jawab, tetapi juga mempunyai motivasi yang tinggi karena ada suasana kerja baru dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya tadi.

4. Revitalisasi aparatur pemerintah daerah

Pemimpin birokrasi dalam meningkatkan kinerja individu dan organisasi harus melakukan revitalisasi diri dan anak buahnya. Hal itu disebabkan karena kondisi masyarakat telah mengalami perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik merupakan indikasi *empowering* yang dialami oleh masyarakat, oleh karena itu pimpinan birokrasi dan anak buahnya harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur, berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratif dan dialogis, dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis.

Dalam struktur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang, sumber daya manusia (pegawai / aparatur pemerintah daerah) yang ada berjumlah 48 orang dengan tingkat pendidikan S2 (1 orang / Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil), S1 sebanyak 30 orang, dan SMA 17 orang. Oleh karena perubahan

³⁹⁵ Joko Widodo, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Op.Cit, h. 87.

lingkungan yang begitu cepat dan tidak terduga, menuntut kemampuan suatu organisasi untuk beradaptasi dengan lingkungan yang selalu berubah. Dengan masih minimnya untuk mencapai tingkat pendidikan yang lebih tinggi pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang, diperlukan pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia untuk membentuk sosok aparatur pemerintah daerah yang profesional dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Adapun menyangkut mengenai upaya peningkatan kualitas aparatur pemerintah daerah pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang, masih sebatas pada pelatihan-pelatihan dan seminar yang menyangkut kependudukan dan pencatatan sipil, sedangkan pemberian *reward* bagi aparatur pemerintah daerah yang berprestasi dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil belum pernah diadakan. Pemberian *punishment* bagi aparatur pemerintah daerah dilakukan dalam bentuk tertulis dan secara lisan yang menyangkut tentang disiplin pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3.1.3. Sarana Pendukung Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Dengan adanya otonomi daerah saat ini, titik sentral penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabupaten/kota. Hal ini memberikan berbagai peluang dan tantangan bagi aparatur pemerintah daerah untuk lebih mengaktualisasikan peran dan fungsinya secara optimal. Di samping itu salah satu tujuan dilaksanakannya otonomi daerah adalah untuk memperbaiki kinerja penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan aspirasi masyarakat, dengan demikian diperlukan sarana atau fasilitas pendukung agar aparatur pemerintah daerah dapat menjalankan tugasnya secara maksimal.

Berkenaan dengan sarana atau fasilitas pendukung dari suatu birokrasi pemerintahan ini, menurut M.Mas'ud Said dapat dibagi menjadi 3 (tiga) bagian sebagai berikut :³⁹⁶

1. Fasilitas pendukung operasional kerja seperti gedung kantor, peralatan kantor, komputer, kendaraan dinas dan sebagainya. Pada intinya fasilitas ini adalah fasilitas berupa barang atau mesin untuk mendukung operasional kerja sehari-hari dari aparatur birokrasi.
2. Fasilitas pendukung insentif kerja seperti gaji, tunjangan pensiun dan sebagainya. Fasilitas ini adalah fasilitas pendukung yang mendukung semangat dan loyalitas kerja dari aparatur birokrasi. Mengenai gaji Bintoro menyatakan bahwa secara ideal gaji pegawai dan sistemnya harus memenuhi tiga unsur yaitu : adil, cukup dan merangsang serta berorientasi pada prestasi kerja. Oleh karena menjadi pegawai negeri diharapkan merupakan suatu karier dalam hidup, maka perlu kiranya gaji yang wajar dihubungkan dengan beratnya beban tugas, tanggung jawab, kualifikasi, prestasi kerja, lamanya menjabat dan tingkat biaya hidup.
3. Fasilitas pendukung administrasi kerja seperti sistem akuntansi, sistem pengawasan, sistem pelaporan, dan sebagainya. Pada intinya, fasilitas ini berupa sistem yang bisa menjadi alat ukur dan alat kontrol objektif yang bisa membantu aparatur birokrasi untuk menilai dan mengawasi kerja dan kinerja secara keseluruhan sebagai aparatur birokrasi.

Oleh karena kinerja pelayanan publik dalam suatu sistem birokrasi sangat kompleks karena menyangkut banyak hal yaitu : *Pertama*, aspek-aspek *input* atau sumber-sumber dayanya antara lain seperti pegawai (sumber daya manusia), anggaran, sarana dan prasarana, informasi dan budaya organisasi. *Kedua*, berkaitan dengan proses manajemen yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, penganggaran, pengawasan dan evaluasi,³⁹⁷ maka dari berbagai sarana atau fasilitas pendukung tersebut di atas, diharapkan kinerja aparatur pemerintah daerah semakin sensitif terhadap keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Dalam hal sarana atau fasilitas pendukung yang menyangkut dengan pendanaan atau sumber pendapatan dari suatu instansi birokrasi sifatnya masih

³⁹⁶ M. Mas'ud Said, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Op.Cit, h. 109.

³⁹⁷ Agung Kurniawan, *Op.Cit*, h.47.

terbatas, dalam arti pos penerimaannya sudah ditentukan. Efek negatif yang muncul dengan terbatasnya jumlah sumber pendapatan ini dapat berupa :³⁹⁸

1. Terjadinya kesenjangan antara kebutuhan dan pendapatan secara individual (para pegawai) maupun institusional. Hal ini menyebabkan para birokrat tidak nyaman bekerja karena masih harus mencari tambahan pendapatan di luar maupun di dalam jam kerja, bahkan kadang harus menutup biaya operasional.
2. Terjadinya berbagai *mark-up* proyek dan pungutan liar (pungli). Untuk menambah pendapatan, birokrat berpotensi untuk *me-mark up* nilai proyek atau melakukan pungutan kepada para pengguna jasa secara ilegal.
3. Semangat kerja rendah. Gaji yang tidak mencukupi menyebabkan birokrat malas bekerja dalam melayani masyarakat.
4. Keterbatasan anggaran juga mengakibatkan terbatasnya gerak operasional tugas birokrasi.

Dalam hal sarana atau fasilitas pendukung yang menyangkut sistem komputerisasi dalam suatu instansi birokrasi sangatlah diperlukan mengingat semakin luasnya pekerjaan dan beban tugas dari aparatur pemerintah daerah saat ini. Dengan sistem komputerisasi diharapkan dapat meningkatkan efisiensi administrasi pemerintahan daerah sekaligus menampung semakin banyaknya kebutuhan pengolahan data untuk pelayanan publik termasuk pelayanan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil.

Dengan teknologi informasi dan komunikasi saat ini, persepsi tentang birokrasi berkenaan dengan kinerja yang lambat, berbelit-belit, berproduktivitas rendah dapat berubah menjadi fleksibel, berproduktivitas tinggi, dan memiliki tingkat responsifitas yang dapat diandalkan. Birokrat dalam institusi pelayananpun akan berubah dari *street level bureaucrats* yang banyak bersentuhan langsung dengan rakyat menjadi *system level bureaucrats* yang bekerja dalam sistem komputer yang terintegrasi. Kontak antara aparatur pemerintah daerah dengan masyarakat tidak lagi

³⁹⁸ Budi Setiyono, *Op.Cit*, h. 123.

terjadi pada jalan, ruangan atau loket pelayanan, melainkan pada kamera, modem, *website* atau *e-mail*.³⁹⁹

Secara umum, aplikasi teknologi informasi dalam organisasi birokrasi memberikan berbagai macam keuntungan sebagaimana yang dikemukakan oleh Coates, yaitu :⁴⁰⁰

1. *Streamlining bureaucratic operations* (mengurangi beban kerja birokrasi). Melalui teknologi informasi, banyak beban operasi instansi birokrasi yang dapat dikurangi. Contohnya: bila semula untuk mengadakan suatu rapat antar instansi birokrasi, pejabat harus berkumpul pada suatu tempat, dengan teknologi informasi rapat dapat diselenggarakan secara *online* dengan fasilitas *local area network* (LAN) ataupun *internet service provider* (ISP) di kantor masing-masing.
2. *Reduction in public service cost* (pengurangan biaya pelayanan publik). Teknologi informasi memungkinkan masyarakat mendapatkan pelayanan tanpa harus berhubungan langsung dengan petugas birokrasi. Oleh karena itu eksese negatif dari kontak langsung antara konsumen dengan aparatur birokrasi (seperti tip, suap, dan sebagainya) dapat dikurangi.
3. *Providing non stop service: 24 hours a day service, 7 days a week* (menyediakan pelayanan *non stop* selama 24 jam sehari dan 7 hari seminggu). Oleh karena teknologi informasi dapat dioperasikan terus menerus, maka setiap saat masyarakat dapat mengakses pelayanan pemerintah secara *online*, dengan demikian pelayanan dapat dilakukan secara cepat tanpa harus berhadapan dengan kendala jam kerja dan hari libur.
4. *Lessening the number of in person bureaucratic contacts* (mengurangi jumlah kontak langsung antara birokrat dengan pengguna jasa). Pelayanan tidak perlu dilakukan langsung oleh personel birokrasi, melainkan cukup menggunakan media seperti komputer.
5. *De-territorialization of bureaucracy* (penyampaian pelayanan birokrasi yang tidak dibatasi oleh kendala geografis). Aplikasi teknologi informasi memungkinkan masyarakat mengakses pelayanan birokrasi melalui *website* darimanapun dan tersedia peralatan serta infrastrukturnya, dengan demikian para pengguna jasa birokrasi yang berada jauh dari kantor pelayanan tidak harus berkunjung ke kantor itu untuk mendapatkan pelayanan tertentu. Di samping itu, aparatur birokrasi sebagai pengambil keputusan dan pemasok data juga dapat bergerak bebas dari satu tempat ke tempat lain dan tidak harus selalu berada di dalam kantor.
6. *Providing bureaucratic control sistem* (menyediakan sistem kontrol birokrasi). Dengan teknologi informasi semua proses *output* dan *input*

³⁹⁹ *Ibid*, h.225.

⁴⁰⁰ Coates dalam Budi Setiyono, *Ibid*.

dalam pelayanan dapat diketahui dengan pasti sehingga kecil kemungkinan terjadinya penyimpangan.

7. *Flexibility of hierarchies within bureaucracy* (keleluasaan struktur hierarki dalam institusi birokrasi). Penggunaan teknologi informasi memungkinkan *form* organisasi birokrasi tidak selalu merupakan struktur yang ketat dan banyak personil, melainkan simpel dan sedikit personil.
8. *Effecting vertikal and horizontal communication* (mengefektifkan komunikasi vertikal dan horizontal). Lewat teknologi informasi, komunikasi tidak selalu harus bertatap muka dan berada pada satu tempat, melainkan dapat terjadi kapan saja walaupun terpisah satu sama lain.
9. *Facilitating inter-organizational cooperation* (memfasilitasi kerjasama antar instansi pemerintah). Komputerisasi dan *website* yang terpadu akan lebih memudahkan instansi pemerintah berkoordinasi dan berkomunikasi.
10. *Providing the capacity for virtual simulation for aiding bureaucratic policy making* (menyediakan kapasitas dalam simulasi abstrak sehingga mempertajam pembuatan keputusan). Program-program komputer saat sekarang sudah banyak dibuat untuk membuat simulasi-simulasi dan kalkulasi terhadap rancangan sebuah keputusan untuk membantu para pembuat kebijakan.

Berkenaan dengan teknologi informasi ini, pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang masih sangat kurang sarana dan prasarana pendukung yang dibutuhkan guna menunjang peningkatan tertib administrasi kependudukan, seperti komputer yang merupakan salah satu sarana yang sangat dibutuhkan untuk mengolah dan menyajikan data kependudukan maupun data pencatatan sipil. Khusus untuk data kependudukan dan data pencatatan sipil, saat ini masih dilakukan secara

manual (belum menggunakan program khusus), sehingga data kependudukan dan data pencatatan sipil belum dapat tersimpan dengan baik. Di samping itu kuantitas dan kualitas komputer yang ada saat ini dipandang belum memadai dan masih di bawah standar.

3.2. Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparaturnegara hendaknya memberikan pelayanan dengan berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa. Dengan berlakunya UU No. 32 /2004 tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan. Melalui otonomi daerah pula pengambilan keputusan bisa dilakukan lebih cepat, luwes dan menghasilkan keputusan yang relatif lebih baik serta kualitas pengambil keputusan juga meningkat.⁷⁷¹

Adapun penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil ini diatur dalam UU No. 23/2006, dimana pendaftaran penduduk meliputi : Pencatatan Biodata dan Nomor Induk Kependudukan, Pendaftaran Peristiwa Kependudukan, Pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan, Pelaporan Penduduk yang

⁷⁷¹ Eli Susanto, "Otonomi Daerah dan Problematikanya Dalam Pembaharuan Birokrasi Daerah" *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Program Magister Publik UGM, Vol.6 No. 1, 2002, h.14.

tidak mampu mendaftarkan sendiri. Adapun pencatatan sipil meliputi : Pencatatan Kelahiran, Pencatatan Lahir Mati, Pencatatan Perkawinan, Pencatatan Pembatalan Perkawinan, Pencatatan Perceraian, Pencatatan Pembatalan Perceraian, Pencatatan Kematian, Pencatatan Pengangkatan Anak, Pengakuan Anak, dan Pengesahan Anak, Pencatatan Perubahan Nama, dan Perubahan Status Kewarganegaraan. Pencatatan Peristiwa Penting Lainnya, Pelaporan Penduduk yang Tidak Mampu Melaporkan Sendiri.

Penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil tersebut, terkait dengan beberapa fungsi yaitu fungsi pelayanan, fungsi hukum, fungsi statistik (data), dan fungsi kerjasama. Begitu pula dengan hasil dari pelayanan adalah data dan dokumen kependudukan. Dokumen yang diterbitkan sekaligus merekam data penduduk dalam *database* yang mutakhir. Data yang valid inilah yang akan digunakan untuk berbagai kepentingan yaitu perumusan kebijakan, perencanaan pembangunan, serta penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil di daerah.

Dari uraian di atas, maka dalam sub bab ini akan dikemukakan mengenai mekanisme penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil di berbagai daerah.

3.2.1. Mekanisme Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Kelahiran sebagai salah satu tahap dari ikatan perkawinan, merupakan peristiwa hukum yang akan menentukan kedudukan anak. Oleh karena itu, peristiwa kelahiran wajib dilaporkan dan didaftarkan serta dicatatkan kepada pejabat pemerintah.

Sebagai bukti pelaporan, diberikan surat kelahiran dan sebagai bukti pencatatan diberikan akta kelahiran. Surat kelahiran dan akta kelahiran tersebut, merupakan alat bukti sah keturunan. Dengan surat kelahiran dan akta kelahiran itu, maka timbullah hubungan hukum antara anak dengan orang tuanya dan bersamaan dengan itu pula maka suami menjadi bapak dan istri berkedudukan sebagai ibu.⁷⁷² Oleh sebab itu, surat kependudukan yang paling awal harus dimiliki oleh seorang warga negara adalah surat kelahiran. Surat kelahiran ini dibuat langsung setelah bayi dilahirkan. Surat kelahiran berfungsi sebagai identitas pertama bayi yang telah lahir. Selanjutnya surat kelahiran ini berfungsi sebagai syarat untuk membuat akta kelahiran di kantor pencatatan sipil dan untuk memasukkan nama bayi ke dalam daftar Kartu Keluarga (KK).

Surat kelahiran antara lain berisi nama bayi yang dilahirkan, tempat lahir, hari dan tanggal, jam, nama ibu yang melahirkan, serta nama ayah kandung dari bayi yang dilahirkan. Jika bayi yang dilahirkan di luar pernikahan atau orang tuanya belum menikah, maka hanya nama ibunya yang tertulis sebagai orang tua pada surat kelahiran tersebut. Khusus surat kelahiran yang diterbitkan oleh rumah sakit, biasanya ditambahkan pula nama dokter/ bidan yang membantu persalinan, serta berat badan dan tinggi badan bayi. Walaupun terlihat “sepele”, surat kelahiran mempunyai fungsi yang sangat penting. Salah satu fungsi utama surat kelahiran adalah sebagai pengakuan yang sah dari orang tua atas kelahiran bayi tersebut, sekaligus sebagai pengakuan bahwa, anak yang dilahirkan adalah anak kandungnya.⁷⁷³

⁷⁷² Sri Hendrastuti, *Op.Cit*, h. 14.

⁷⁷³ Henry S. Siswosoediro, *Mengurus Surat-Surat Kependudukan (Identitas Diri)*, Visimedia, Jakarta, 2008, h.7.

Adapun proses pembuatan seperti surat kelahiran ini tidaklah sulit, melalui persyaratan administratif seperti fotocopy/ salinan KTP kedua orang tua atau salinan KTP ibu si bayi yang telah lahir jika orang tuanya belum atau tidak menikah, kemudian salinan surat nikah/ akta perkawinan orang tua si bayi yang dilahirkan (jika orang tuanya sudah menikah), serta kartu keluarga (KK) ibu bayi yang dilahirkan. Setelah lengkap, kemudian ibu yang melahirkan bayi atau suaminya memohon kepada pihak rumah sakit, bidan, kepala dusun atau pihak lain yang berwenang dengan menuliskan nama lengkap yang akan diberikan kepada si bayi yang telah lahir. Biasanya setelah mendapat rekomendasi dari bidan, dokter, dukun bayi atau pihak berwenang lainnya, surat kelahiran dapat langsung diterbitkan.⁷⁷⁴ Namun tidak semua pihak berwenang mengeluarkan surat kelahiran, beberapa lembaga atau pihak yang berwenang mengeluarkan surat kelahiran adalah sebagai berikut:⁷⁷⁵

1. Komandan perang. Misalnya sang ibu merupakan anggota tentara atau pengungsi yang sedang berada di wilayah komando perang, atau bisa juga anak tersebut lahir di wilayah militer, seperti di suatu batalyon. Surat kelahiran yang demikian ini banyak dijumpai orang-orang yang hidup pada zaman revolusi.
2. Kepala desa/ kepala dusun yaitu bayi yang dilahirkan sendiri atau dengan bantuan dukun bayi atau orang lain di rumah, tanpa bantuan medis dari dokter.
3. Kepala rumah sakit/ bidan yaitu bagi bayi yang dilahirkan di rumah sakit/ klinik.
4. Pilot pesawat. Walaupun jarang terjadi kasus kelahiran bayi di pesawat, namun pilot yang bertugas juga berwenang mengeluarkan surat kelahiran bagi bayi yang lahir selama penerbangan.
5. Kapten kapal yaitu bagi bayi yang lahir dalam perjalanan dengan menggunakan kapal laut.

Berkaitan dengan pencatatan kelahiran ini telah diatur dalam Pasal 51, 52, 53, 54, 58 Peraturan Presiden No.25/2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil sebagai berikut :

⁷⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁷⁵ *Ibid.*

Pasal 51

- (1) Setiap peristiwa kelahiran dicatatkan pada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya kelahiran.
- (2) Pencatatan peristiwa kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan memperhatikan :
 - a. Tempat domisili ibunya bagi penduduk Warga Negara Indonesia;
 - b. Di luar tempat domisili ibunya bagi penduduk Warga Negara Indonesia;
 - c. Tempat domisili ibunya bagi penduduk orang asing;
 - d. Di luar tempat domisili ibunya bagi penduduk orang asing;
 - e. Orang asing pemegang izin kunjungan; dan
 - f. Anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya.

Pasal 52

- (1) Pencatatan kelahiran penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a dan huruf b, dilakukan dengan memenuhi syarat berupa :
 - a. Surat kelahiran dari dokter/bidan / penolong kelahiran;
 - b. Nama dan identitas saksi kelahiran;
 - c. KK orang tua
 - d. KTP orang tua dan
 - e. Kutipan Akta Nikah / Akta Perkawinan orang tua.
- (2) Dalam hal pelaporan kelahiran tidak disertai kutipan akta nikah / akta perkawinan orang tua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, pencatatan kelahiran tetap dilaksanakan.
- (3) Pencatatan kelahiran orang asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e, dilakukan dengan memenuhi syarat berupa :
 - a. Surat Kelahiran dari dokter/ bidan/ penolong kelahiran;
 - b. Kutipan Akta Nikah / Akta Perkawinan orang tua;
 - c. KK dan KTP orang tua bagi pemegang izin tinggal tetap;
 - d. Surat Keterangan Tempat Tinggal orang tua bagi pemegang izin tinggal terbatas; dan/ atau
 - e. Paspor bagi pemegang izin kunjungan
- (4) Persyaratan pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf f, dengan melampirkan Berita Acara Pemeriksaan dari Kepolisian.

Pasal 53

Pencatatan kelahiran Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a, dilakukan dengan tata cara :

- a. Penduduk Warga Negara Indonesia mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menunjukkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (1) kepada Petugas Registrasi di kantor desa/ kelurahan.
- b. Formulir Surat Keterangan Kelahiran sebagaimana dimaksud pada huruf a ditandatangani oleh pemohon dan diketahui oleh Kepala Desa / Lurah.
- c. Kepala Desa / Lurah berkewajiban meneruskan Formulir Surat Keterangan Kelahiran kepada UPTD Instansi Pelaksana untuk diterbitkan Kutipan Akta Kelahiran.
- d. Dalam hal UPTD Instansi Pelaksana tidak ada, Kepala Desa/ Lurah menyampaikan ke kecamatan untuk meneruskan Formulir Surat Keterangan Kelahiran kepada Instansi Pelaksana.
- e. Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana/ UPTD Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran dan menyampaikan kepada Kepala Desa/ Lurah atau kepada pemohon.

Pasal 54

Pencatatan kelahiran Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf b, dilakukan dengan tata cara :

- a. Penduduk Warga Negara Indonesia mengisi Formulir Surat Keterangan Kelahiran dengan menyerahkan surat kelahiran dari dokter/bidan / penolong kelahiran dan menunjukkan KTP ibu atau ayahnya kepada Instansi Pelaksana.
- b. Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pasal 58

Pencatatan kelahiran anak yang tidak diketahui asal usulnya atau keberadaan orang tuanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf f, dilakukan dengan tata cara :

- a. Pelapor / pemohon mengisi formulir surat keterangan kelahiran dengan menyertakan Berita Acara Pemeriksaan Kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (4) kepada Instansi Pelaksana.
- b. Pejabat Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana mencatat dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Diketahui bahwa, surat kelahiran adalah salah satu syarat untuk mendapatkan akta kelahiran yang dikeluarkan oleh kantor pencatatan sipil, dengan demikian akta kelahiran menjadi sangat penting sebagai sebuah identitas awal yang wajib dimiliki oleh setiap Warga Negara Indonesia (WNI). Pembuatan akta kelahiran ini menjadi

salah satu kewajiban negara untuk melindungi dan menyejahterakan seluruh penduduknya.

Akta kelahiran merupakan suatu bentuk akta yang wujudnya berupa selembar kertas yang diterbitkan oleh catatan sipil yang berisi informasi mengenai identitas anak yang dilahirkan yaitu nama, tanggal lahir, nama orang tua, dan tanda tangan pejabat yang berwenang. Dengan memiliki akta kelahiran ini, setiap orang dapat menunjukkan hubungan hukum dengan kedua orang tuanya. Meskipun si anak lahir di luar perkawinan, akta kelahiran tetap harus diurus, tetapi secara hukum si anak hanya memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya. Di samping itu, akta kelahiran merupakan bukti kewarganegaraan dan identitas diri awal anak dilahirkan dan diakui oleh negara. Dengan adanya akta kelahiran ini, anak secara yuridis berhak mendapatkan perlindungan hak-hak kewarganegaraannya seperti hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pemukiman, dan hak atas sistem perlindungan sosial dan sebagainya. Sebelum berlakunya UU No. 23/2006 dikenal tiga jenis akta kelahiran yaitu:⁷⁷⁶

1. Akta Kelahiran Umum yaitu akta yang dibuat berdasarkan laporan kelahiran yang diperoleh sebelum lewat batas waktu pelaporan peristiwa kelahiran. Batas waktu pelaporan adalah 60 hari kerja sejak peristiwa kelahiran, kecuali untuk Warga Negara Asing (WNA) adalah 10 hari kerja sejak peristiwa kelahiran. Ketentuan hukum yang mengatur hal ini adalah :
 - a. *Staatstblaad* 1917 No. 13 Jo. 1919 No. 81 untuk WNI keturunan, jangka waktu pendaftaran 60 hari kerja dan WNA Cina jangka waktu pendaftaran 10 hari kerja.
 - b. *Staatstblaad* 1920 No. 751 Jo. 1927 No. 564 untuk WNI pribumi non nasrani, jangka waktu pendaftarannya 60 hari kerja.

⁷⁷⁶ *Ibid.*

- c. *Staatstblaad* 1933 No. 750 Jo. 1936 No. 607 untuk WNI pribumi nasrani, jangka waktu pendaftarannya 60 hari kerja.
 - d. *Staatstblaad* 1894 No. 25 untuk WNI keturunan Eropa, jangka waktu pendaftaran 60 hari kerja dan WNA Eropa jangka waktu pendaftaran 10 hari kerja.
 - e. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
2. Akta Kelahiran Istimewa yaitu akta yang diterbitkan khusus bagi orang-orang yang memang sudah diwajibkan membuat akta-akta catatan sipil, tetapi sampai saat ini terlambat pencatatannya (sudah melewati batas waktu yang ditentukan) yaitu bagi WNI keturunan asing (kecuali keturunan India dan Arab) dan WNI itu sendiri. Penerbitan akta kelahirannya harus melalui sidang pengadilan negeri. Berdasarkan penetapan pengadilan tersebut, diterbitkanlah akta kelahiran istimewa oleh kantor catatan sipil. Ketentuan hukum yang mengatur hal ini adalah:
 - a. *Staatstblaad* 1920 No. 751 Jo. 1927 No. 564 untuk WNI pribumi non-Nasrani untuk kelahiran yang didaftarkan lewat 60 hari kerja sampai dengan kelahiran 1 Januari 1986.
 - b. *Staatstblaad* 1933 No. 750 Jo. 1936 No. 607 untuk WNI pribumi Nasrani untuk kelahiran yang didaftarkan lewat 60 hari kerja, dan seterusnya. (Dasar hukum Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 474.1-781 tanggal 14 Oktober 1989 tentang Penerbitan Akta Kelahiran bagi yang terlambat pencatatannya dan tidak berlaku untuk *Staatstblaad*. 1917 dan *Staatstblaad* 1949).
 3. Akta Kelahiran Dispensasi yaitu akta kelahiran yang diperoleh melalui dispensasi dari Menteri Dalam Negeri. Yang dimaksud dispensasi disini adalah penyelesaian akta kelahiran yang terlambat bagi WNI asli yang lahir dan belum memiliki akta kelahiran sampai batas waktu 31 Desember 1985. Ketentuan hukum yang mengatur hal ini adalah :
Staatstblaad 1920 No. 751 Jo. 1927 No. 564 untuk WNI pribumi non-Nasrani untuk kelahiran minimal 31 Desember 1985 (*Staatstblaad* lainnya tidak berlaku) dan keterangan dasar hukum Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 474.1-311 tanggal 5 April 1988 tentang Pelaksanaan Dispensasi Akta Kelahiran.

Dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2006, ketentuan hukum yang mengatur ketiga jenis akta kelahiran tersebut telah dicabut, dimana dalam UU No.23/2006 Pasal 106 dijelaskan bahwa :

- a. Buku Kesatu Bab Kedua Bagian Kedua dan Bab Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie, Staatsblad 1847 :23*);
- b. Pengaturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Eropa (*Reglement op het Holden der Registers van den Burgerlijken Stand voor Europeanen, Staatsblad 1849 : 25* sebagaimana telah diubah terakhir dengan *Staatsblad 1946 : 136*);
- c. Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Cina (*Bepalingen voor Geheel Indonesie Betreffende het Burgelijken Handelsrecht van de Chinezean, Staatsblad 1917 : 129* jo. *Staatsblad 1939 : 288* sebagaimana diubah terakhir dengan *Staatsblad 1946 : 136*);
- d. Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Indonesia (*Reglement op het Holden van de Registers van den Burgerlijken Stand voor Eenigle Groepen v.d nit tot de Onderhoringer van een Zelbestuur, behorende Ind. Bevolking van Java en Madura, Staatsblad 1920:751* jo. *Staatsblad 1927 : 564*);
- e. Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia (*Huwelijksordonantie voor Christenen Indonesiers Java, Minahasa en Amboiena, Staatsblad 1933: 74* jo. *Staatsblad 1936 : 607* sebagaimana diubah terakhir dengan *Staatsblad 1939 : 288*);
- f. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1961 tentang Perubahan atau Penambahan Nama Keluarga (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2154); dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selanjutnya proses pembuatan akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dilakukan sebagai berikut:

- a. Pemohon atau yang dikuasakan (dengan surat kuasa bermaterai Rp 6000) sebelumnya mengurus semua persyaratan yang ditentukan di kelurahan.
- b. Selanjutnya pemohon dan kuasanya mendatangi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil serta mengisi formulir pengajuan akta kelahiran yang disediakan.

- c. Formulir yang sudah diisi sesuai dengan data (ijazah, KTP, atau surat lahir dan / atau surat baptis) kemudian diserahkan ke loket bersama dengan semua persyaratannya.
- d. Penyerahan berkas dan formulir disertai dengan pembayaran biaya cetak akta (jika harus membayar).
- e. Setelah semua data lengkap, kemudian akan diperiksa dan akta kelahiran segera diterbitkan, lalu kutipannya diserahkan kepada pemohon.

Mekanisme pembuatan akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang tersebut di atas belum di atur melalui peraturan daerah, sehingga belum sesuai sebagaimana ketentuan dalam UU No. 23/2006, PP No.37/2007 tentang Pelaksanaan UU No.23/2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan Peraturan Presiden No.25/2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Pada tahap seseorang menjadi dewasa, mempertahankan kelangsungan hidup kemudian menua, hukum mengatur, melindungi dan menjamin hak-hak asasi penduduk serta mobilitasnya. Untuk itu, hukum mewajibkan kepada penduduk yang telah berumur 17 tahun dan/atau telah menikah untuk melengkapi dirinya dengan dokumen kependudukan berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP). Dokumen kependudukan merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari

pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Dokumen kependudukan tersebut dapat berupa akta, kartu dan surat, yang jenisnya adalah sebagai berikut:⁷⁷⁷

- a. Biodata penduduk
- b. Kartu Keluarga
- c. KTP
- d. Surat Keterangan Kependudukan
- e. Akta Pencatatan Sipil

Adapun Surat Keterangan Kependudukan meliputi :⁷⁷⁸

- a. Surat Keterangan Pindah
- b. Surat Keterangan Pindah Datang
- c. Surat Keterangan Pindah Ke Luar Negeri
- d. Surat Keterangan Datang Dari Luar Negeri
- e. Surat Keterangan Tempat Tinggal
- f. Surat Keterangan Kelahiran
- g. Surat Keterangan Lahir Mati
- h. Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan
- i. Surat Keterangan Pembatalan Perceraian
- j. Surat Keterangan Kematian
- k. Surat Keterangan Pengangkatan Anak
- l. Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia
- m. Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas
- n. Surat Keterangan Pencatatan Sipil

Dokumen kependudukan yang dimaksud disini adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP). Kartu Tanda Penduduk berisi beberapa informasi tentang pemegang Kartu Tanda Penduduk, yang meliputi Nomor Induk Kependudukan (NIK), nama lengkap pemegang KTP, jenis kelamin, tempat tanggal lahir, golongan darah, status perkawinan, pekerjaan, serta alamat lengkap pemegang KTP. Di dalam KTP juga terdapat pas foto, tanda tangan, dan cap jempol pemegangnya. Masa berlaku KTP pun tertera dengan jelas yaitu selama lima tahun sejak diterbitkan dan

⁷⁷⁷ UU No. 23 / 2006 Pasal 59 ayat (1).

⁷⁷⁸ UU No. 23 /2006 Pasal 59 ayat (2)

biasanya berakhir tepat pada hari ulang tahun pemegangnya. Dengan memiliki KTP memberikan kepastian bahwa, pemegang KTP terdaftar sebagai WNI yang sah. Kepemilikan KTP juga menjamin hak-hak pemegangnya sebagai penduduk seperti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara umum proses pembuatan KTP ini juga tidaklah sulit, dimana pemohon meminta surat pengantar dari ketua Rukun Warga (RW) yang diketahui oleh ketua Rukun Tetangga (RT) di tempat si pemohon berada. Kemudian pemohon membawa persyaratan administratif (Kartu Keluarga dan tanda bukti pelunasan Pajak Bumi dan Bangunan/PBB) ke kantor kelurahan setempat dengan mengisi formulir permohonan KTP. Setelah formulir diisi, dan ditandatangani oleh pemohon, kemudian pemohon mengembalikannya kepada petugas kelurahan untuk ditandatangani oleh camat.

Berkaitan dengan penerbitan KTP ini telah juga diatur dalam Pasal 15 dan 17 Peraturan Presiden No. 25/ 2008 sebagai berikut:

Pasal 15

- (1) Penerbitan KTP baru bagi penduduk Warga Negara Indonesia, dilakukan setelah memenuhi syarat berupa :
- a. Telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah kawin atau pernah kawin;
 - b. Surat Pengantar RT/RW dan Kepala Desa/ Lurah
 - c. Fotokopi
 1. KK;
 2. Kutipan Akta Nikah / Akta Kawin bagi penduduk yang belum berusia 17 (tujuhbelas) tahun;
 3. Kutipan Akta Kelahiran, dan
 - d. Surat Keterangan datang dari luar negeri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana bagi Warga Negara Indonesia yang datang dari luar negeri karena pindah.

(2) Penerbitan KTP baru bagi Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap, dilakukan setelah memenuhi syarat berupa :

- a. Telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah kawin atau pernah kawin
- b. Fotokopi
 1. KK;
 2. Kutipan Akta Nikah/ Akta Kawin bagi penduduk yang belum berusia 17 (tujuh belas) tahun;
 3. Kutipan Akta Kelahiran;
 4. Paspor dan Izin Tinggal Tetap, dan
- c. Surat Keterangan Catatan Kepolisian

Pasal 17

(1) Penduduk Warga Negara Indonesia wajib melapor kepada Kepala Desa/ lurah dengan menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16.

(2) Proses penerbitan KTP di Desa/Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan dengan tata cara :

- a. Penduduk mengisi dan menandatangani formulir permohonan KTP Warga Negara Indonesia;
- b. Petugas registrasi mencatat dalam Buku Harian Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting.
- c. Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi data;
- d. Kepala Desa/ lurah menandatangani formulir permohonan KTP;
- e. Petugas registrasi menyerahkan formulir permohonan KTP kepada penduduk untuk dilaporkan kepada Camat.

(3) Proses penerbitan KTP di Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf e, dilakukan dengan tata cara :

- a. Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi data penduduk;
- b. Camat menandatangani formulir permohonan KTP
- c. Petugas registrasi menyampaikan formulir permohonan KTP yang dilampiri dengan kelengkapan berkas persyaratan kepada Instansi Pelaksana sebagai dasar penerbitan KTP.

(4) Penerbitan KTP di Instansi Pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c, dilakukan dengan tata cara:

- a. Petugas registrasi melakukan perekaman data ke dalam *database* kependudukan
- b. Instansi Pelaksana menerbitkan dan menandatangani KTP.

Menurut data statistik dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang, jumlah penduduk kota Padang pada tahun 2006 telah mencapai 819.740 jiwa. Dengan jumlah penduduk yang mencapai 819.740 jiwa tersebut, baru sekitar 20.602 orang yang mengurus akta kelahiran, 140.740 orang yang mengurus KTP dan 39.428 orang yang mengurus Kartu Keluarga (KK). Data ini dapat dilihat dari jumlah akta kelahiran, KTP dan KK yang telah diterbitkan setiap bulannya sebagai berikut :

TABEL 4
Jumlah Akta Kelahiran Yang Diterbitkan Menurut Bulan

Bulan		Jumlah
(1)	(2)	(3)
01.	Januari	1.190
02.	Februari	1.006
03.	Maret	918
04.	April	1.014
05.	Mei	3.258
06.	Juni	5.060
07.	Juli	2.124
08.	Agustus	1.396
09.	September	1.204
10.	Oktober	417
11.	Nopember	1.638
12.	Desember	1.377
Jumlah / Total		
	2006	20.602
	2005	17.405
	2004	14.880

Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang

TABEL 5
Jumlah Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga Yang Diterbitkan
Menurut Bulan

Bulan		KTP		Kartu Keluarga
		Manual	Simduk	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
01.	Januari	23.926	-	6.797
02.	Februari	13.179	-	3.224
03.	Maret	10.037	-	2.813
04.	April	10.520	-	3.208
05.	Mei	13.880	-	3.806
06.	Juni	13.995	-	2.914
07.	Juli	9.028	-	1.440
08.	Agustus	10.082	-	3.189
09.	September	8.384	-	3.170
10.	Oktober	5.432	-	1.815
11.	Nopember	11.152	-	3.216
12.	Desember	11.125	-	3.836
Jumlah / Total 2006		140.740		39.428
2005		137.606	-	36.411
2004		132.533	-	32.893

Sumber : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang

Dari tabel 4 dan tabel 5 di atas dapat dilihat bahwa, dalam hal pengurusan KTP lebih banyak dibandingkan dengan pengurusan akta kelahiran. Hal ini disebabkan masih kurangnya tingkat pengetahuan masyarakat akan pentingnya dokumen kependudukan terutama dalam pengurusan akta kelahiran, menyebabkan masyarakat merasa tidak perlu untuk mengurusnya. Padahal akta kelahiran merupakan akta dasar yang di kemudian hari menjadi persyaratan pengurusan berbagai keperluan yang bernilai hukum. Di samping itu, akta kelahiran juga menjadi bagian dari persoalan jati diri seseorang.

Selanjutnya dalam hal penggantian biaya cetak KTP dan akta kelahiran di setiap daerah berbeda-beda. Di Kota Padang diatur dalam Perda No. 10/2002

sebagaimana telah diubah dengan Perda No.8/2005 tentang Restribusi Penggantian

Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil dapat di lihat dalam tabel 6 berikut :

TABEL 6
Besarnya Tarif Retribusi Menurut Perda No.10/2002 Tentang Retribusi
Penggantian Biaya Cetak KTP dan Catatan Sipil

I. Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan Surat-Surat Kependudukan

No.	Jenis	Besarnya Tarif (Rp)	
		WNI	WNA
1.	Kartu Tanda Penduduk	7.500	75.000
2.	Kartu Keluarga	6.000	60.000
3.	Surat-Surat Kependudukan	5.000	50.000

II. Akta Catatan Sipil dan Tanda Bukti Pelaporan

No.	Jenis	Besarnya Tarif (Rp)	
		WNI	WNA
1.	Akta Kelahiran		
	a. Kutipan anak pertama, dst	20.000	60.000
	b. Kutipan Kedua	30.000	90.000
	c. Salinan	40.000	120.000
2.	Akta Perkawinan		
	a. Kutipan (pencatatan perkawinan di dalam kantor)	50.000	150.000
	b. Kutipan (pencatatan perkawinan di luar kantor)	100.000	300.000
	c. Kutipan (pencatatan perkawinan pada hari libur)	150.000	450.000
	d. Kutipan kedua	150.000	450.000
	e. Salinan	150.000	450.000
3.	Akta Perceraian		
	a. Kutipan Akta Perceraian	50.000	150.000
	b. Kutipan Kedua	50.000	150.000
	c. Salinan	100.000	300.000
4.	Akta Kematian		
	a. Kutipan Akta Kematian	10.000	30.000
	b. Kutipan Kedua	20.000	60.000
	c. Salinan	20.000	60.000

5.	Pengakuan dan pengesahan anak (pencatatan pinggir pada akta kelahiran)	50.000	150.000
6.	Akta Pengangkatan Anak (Adopsi)		
	a. Kutipan Pengangkatan Anak	75.000	250.000
	b. Kutipan Kedua	100.000	300.000
	c. Salinan	100.000	300.000
7.	Perubahan Nama (pencatatan pinggir pada akta kelahiran)	50.000	150.000
8.	Tanda Bukti Pelaporan (Tanda Bukti Pelaporan WNI mengenai : kelahiran, perkawinan, perceraian dan kematian di luar negeri)	50.000	150.000

TABEL 7
Besarnya Tarif Retribusi Menurut Perda No.8/2005 tentang Retribusi
Penggantian Biaya Cetak KTP dan Catatan Sipil

I. Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan Surat-Surat Kependudukan

No.	Jenis	Besarnya Tarif (Rp)	
		WNI	WNA
1.	Kartu Tanda Penduduk	15.000	75.000
2.	Kartu Keluarga	10.000	60.000
3.	Surat-Surat Kependudukan	5.000	50.000

II. Akta Catatan Sipil dan Tanda Bukti Pelaporan

No.	Jenis	Besarnya Tarif (Rp)	
		WNI	WNA
1.	Akta Kelahiran		
	a. Kutipan anak pertama, dst	22.500	60.000
	b. Kutipan Kedua	30.000	90.000
	c. Salinan	40.000	120.000

Dari tabel 6 dan tabel 7 di atas menunjukkan bahwa, untuk kepengurusan KTP WNI besarnya tarif menurut Perda Kota Padang No. 8/2005 adalah sebesar Rp. 15.000 padahal sebelumnya (Perda No. 10/2002) hanya sebesar Rp. 7.500,- ini

berarti, kenaikan tarif pengurusan KTP mencapai 100% tanpa ada sosialisasi terlebih dahulu. Dengan kenaikan tarif yang sampai mencapai 100% ini, ternyata dari hasil wawancara langsung yang diperoleh dari para informan menunjukkan bahwa, masyarakat juga masih harus membayar lebih mahal dari tarif yang telah ditentukan yaitu berkisar antara Rp. 25.000,- sampai Rp. 30.000,-. Adapun untuk akta kelahiran, biaya yang dikeluarkan dengan menggunakan jasa “pihak ketiga” bisa mencapai Rp. 200.000,- sampai Rp. 300.000,- tergantung waktu yang dibutuhkan. Artinya, semakin cepat waktu yang diperlukan, maka biaya yang dikeluarkan akan semakin besar, begitu pula sebaliknya. Bahkan hasil wawancara langsung dengan salah seorang informan (Jasrizal) yang pernah mengalami peristiwa saat mengurus KTP untuk memenuhi persyaratan penentuan tes akhir (pantukhir) tes Tamtama TNI-AD, terpaksa harus kecewa, karena nama pada KTP baru tersebut salah ketik, akibat kesalahan pencatatan petugas kelurahan. Ironisnya, ketika kesalahan tersebut minta diubah oleh petugas kecamatan, yang bersangkutan justru disuruh mengurus mulai dari awal pada kelurahan karena kesalahan pencatatan petugas kelurahan.

Dari hasil penelitian lapangan ditemukan pula bahwa, dari 11 kecamatan dan 103 kelurahan yang ada di Kota Padang, masih terdapat proses pembuatan KTP harus menunggu sampai tercapainya pemohon antara 10 sampai 20 orang yaitu di kelurahan Sungai Pisang, sehingga dimensi waktu yang digunakan dalam proses penyelesaiannya menjadi lebih lama. Begitu pula dalam proses pembuatan akta kelahiran, dimana untuk mengambil formulir pada KPPU (Kantor Pusat Pelayanan Umum) dan kemudian mengembalikannya dibutuhkan waktu 3 sampai 7 hari.

Padahal menurut Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Mudrika, sebenarnya proses penyelesaian pembuatan akta kelahiran dibutuhkan waktu hanya satu hari saja, apabila tidak melalui KPPU. Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa, perilaku birokrat masih belum beranjak “kalau bisa dipersulit, mengapa dipermudah”.

Dari fakta di atas jelas bahwa, pembentukan sistem pelayanan satu atap melalui KPPU yang dibentuk oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang yang semula dimaksudkan agar mempermudah masyarakat dalam mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kependudukan dan pencatatan sipil, ternyata justru kembali menimbulkan terjadinya penyimpangan praktik-praktik KKN.

Lebih lanjut dalam Keputusan MENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik Angka III Huruf E mengenai asas pelayanan publik dijelaskan bahwa, dalam pemberian pelayanan publik tidak boleh bersifat diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi. Di samping itu Angka V Huruf A mengenai prinsip pelayanan publik juga dijelaskan bahwa, dalam penyelenggaraan pelayanan publik, prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan. Proses dan produk pelayanan publik harus pula dapat memberikan rasa aman dan kepastian hukum, serta pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah dan memberikan pelayanan yang ikhlas.

Demikian pula dalam ketentuan Perda Kota Padang No. 10/2002 yang telah diubah dengan Perda No.8/2005 BAB V Pasal 7 dijelaskan bahwa, prinsip dalam

penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi adalah berdasarkan kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya dan prosedur administrasi penyediaan jasa, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan. Namun faktanya, masih terdapat diskriminasi di kalangan etnis Tionghoa dalam pengurusan KTP dan akta kelahiran, serta pungutan-pungutan lain di luar tarif yang telah ditetapkan.

Selanjutnya dari hasil penelitian lapangan terhadap etnis Tionghoa telah mengalami diskriminasi dalam hal pengurusan KTP dan akta kelahiran. Untuk KTP, mereka biasanya dikenakan biaya sekitar Rp. 30.000,- sampai Rp. 50.000,- dan untuk akta kelahiran bisa mencapai Rp. 500.000,- dengan menggunakan jasa “pihak ketiga”. Hal ini disebabkan karena mereka dianggap lebih “mapan” dari segi perekonomian, sehingga biaya yang dikeluarkan lebih besar dari biaya pengurusan untuk WNI asli.

Dari fakta tersebut jelas bahwa, apa yang menjadi prinsip dalam ketentuan Kepmenpan No. 63/KEP/M/PAN/7/2003 dan dalam ketentuan Perda No. 8/2005 dengan mempertimbangkan kemampuan masyarakat, aspek keadilan, tidak bersifat diskriminatif, dapat memberikan rasa aman dan kepastian hukum, menjadi tidak terpenuhi. Hal ini menunjukkan pula bahwa, hukum sebagai pranata atau peraturan perundang-undangan maupun sebagai lembaga dalam arti organisasi birokrasi digunakan sebagai alat penguasa, dan bahkan sebagai legitimasi atau alasan pembenar terhadap tindakan-tindakan birokrat, sehingga terkesan lebih bersifat represif daripada responsif, bahkan Lord Acton mengemukakan *Power tends to corrupt, but absolute*

*power corrupts absolutely*⁷⁷⁹. Oleh sebab itu, hukum sejatinya adalah untuk manusia, dan bukan sebaliknya.⁷⁸⁰ Lebih lanjut Satjipto menambahkan bahwa, pemahaman hukum secara legalistik-positivistik dan berbasis peraturan (*rule bound*) ternyata tidak mampu menangkap kebenaran, karena memang tidak mau melihat dan mengakui hal itu.⁷⁸¹

Diketahui bahwa, birokrasi pemerintah pada hakikatnya berfungsi untuk melayani kepentingan masyarakat, namun dalam praktiknya memperlihatkan perilaku yang sebaliknya. Kekuasaan yang selama ini berada pada tangan birokrasi haruslah beralih lokusnya pada masyarakat, karena segala sesuatu yang menjadi kebijakan para birokrat bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, dengan demikian birokrat sebagai pelaksana tidak hanya terpaku pada pendekatan yang legalistik-positivistik, tetapi berorientasi dinamis dan tanggap terhadap tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang.

3.2.2. Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Berbagai Daerah

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) bagi negara Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Keempat sangat tepat untuk menggambarkan bagaimana seharusnya negara berbuat untuk kepentingan warganya.

⁷⁷⁹ Lord Acton dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, h. 52.

⁷⁸⁰ Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2003, h.34.

⁷⁸¹ Satjipto Rahardjo, "Mulai Bertindak Otentik", *Kompas*, 23 Maret 2002. Lihat juga A.A.G Peters dan Koesriani Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku III)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, h.323-348.

Negara kesejahteraan pada dasarnya mengacu pada peranan negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang didalamnya mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar bagi masyarakat yang antara lain meliputi pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan kebutuhan administrasi dasar yang berhubungan dengan identitas diri, infrastruktur dan sebagainya, dengan demikian negara memiliki peran yang penting dan aktif dalam memberikan kesejahteraan kepada warganya secara komprehensif dan universal.

Oleh karena pelayanan publik merupakan salah satu bagian dari pemenuhan kesejahteraan masyarakat, maka secara otomatis menjadi bagian dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya warga negara. Hal ini dilakukan karena pelayanan publik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kewajiban negara untuk menyejahterakan rakyatnya. Pelayanan publik bukan semata-mata hanya menyiapkan instrumen bagi berjalannya birokrasi untuk menggugurkan kewajiban negara, melainkan lebih dari pada itu bahwa pelayanan publik merupakan esensi dasar bagi terwujudnya keadilan sosial.

Buruknya pelayanan publik yang terjadi selama ini disebabkan karena tidak adanya paradigma yang jelas dalam penyelenggaraan pelayanan publik termasuk pelayanan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil. Kinerja pelayanan yang diberikan oleh birokrasi hanya mengabdikan pada kekuasaan (*state oriented*) dibandingkan pada publik (*public oriented*), sehingga birokrasi terkesan otoriter. Dengan situasi demikian, tentu dalam pelaksanaan pelayanan publik yang diberikan

oleh birokrasi akan terpola dengan model *caring culture* yang masih jauh dari kesan demokratis dan berkualitas, yang tampak adalah kesan diskriminatif⁷⁸².

Dengan keadaan tersebut, maka berbagai upaya pemerintah dilakukan untuk merumuskan kebijakan agar dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, merupakan bukti keinginan yang kuat dari pemerintah untuk berubah, diubah dan mengubah penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh sebab itu dengan adanya otonomi daerah saat ini, memberi peluang dan implikasi bagi penyelenggaraan pelayanan publik termasuk pelayanan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil untuk melakukan inovasi sehingga dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas dan memberikan inspirasi bagi daerah lain. Berikut ini akan disampaikan beberapa contoh daerah yang melakukan terobosan-terobosan positif sehingga mencerminkan inovasi penyelenggaraan pelayanan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil (seperti di Kabupaten Sragen, Kabupaten Kudus, Kabupaten Jember, Kota Pare-Pare dan Kota Balikpapan).⁷⁸³

Di Kabupaten Sragen, Bupati Sragen mengajak segenap aparatur pemerintah daerah dan masyarakat untuk bekerja keras membangun sistem yang baik di segala bidang agar semua program dapat dilaksanakan dan dijadikan landasan bagi pembangunan selanjutnya. Adanya sistem yang tertata, baik secara langsung maupun tidak langsung, “memaksa” orang untuk mengikutinya, dan sistem itu tetap berjalan

⁷⁸² Lutfhi J, Kurniawan dan Mokhammad Najib (ed), *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*, In-Trans Publishing, Malang, 2008, h. xiii.

⁷⁸³ Taufiq Effendi, *Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Publik Kiat dan Terobosan Kabupaten/Kota*, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 2006.

walaupun ada pergantian personil. Untuk mengukur keberhasilan dalam melayani masyarakat, Kabupaten Sragen telah melaksanakan Keputusan Menpan No.KEP.25/M.PAN/2/2004 dengan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) 83,775 (Kinerja Sangat Memuaskan). Di samping itu adanya penanganan pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat dengan memperhatikan 4 (empat) aspek yaitu: empati pelanggan, kecepatan penanganan, kewajaran/ keadilan dalam penyelesaian pengaduan dan kelancaran komunikasi serta akses informasi.

Dalam bidang pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, melalui Perda No.12/2000 tentang Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil, masyarakat di Kabupaten Sragen dikenakan biaya Rp. 5.000,- dalam pengurusan KTP dengan waktu penyelesaian 1 hari kerja. Adapun untuk akta kelahiran biaya yang dikeluarkan Rp. 15.500 (WNI) dan Rp. 31.000,- (WNA) dengan waktu penyelesaian 5 (lima) hari kerja. Namun apabila dibandingkan dengan Kabupaten Kudus, proses pembuatan KTP di Kabupaten Kudus lebih cepat lagi hanya dalam waktu sekitar 5 menit dan tidak dikenakan biaya apapun (gratis) serta dapat dilakukan di setiap desa dan bukan lagi di tingkat kecamatan.

Kabupaten Jembrana bukanlah daerah yang kaya seperti daerah lainnya di Provinsi Bali. Ketika upaya pemerintah daerah untuk menyejahterakan masyarakat ini digagas pada tahun 2001, jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Jembrana hanya Rp. 131,6 milyar dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya Rp. 5,5 milyar. Jumlah tersebut sangat kecil untuk mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang membutuhkan pendanaan besar. Menurut Bupati Jembrana, kunci untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat terletak ada 3 (tiga) pilar yang menjadi unsurnya yaitu pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat.

Dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil melalui Perda No.11/1996 tentang biaya cetak KTP dan akta catatan sipil, kabupaten ini memberikan biaya gratis (tidak dipungut biaya) dalam pengurusan KTP dan akta kelahiran bagi masyarakat dengan waktu penyelesaian maksimal 14 (empat belas) hari sejak pendaftaran.

Sama seperti halnya Kabupaten Jember, Kota Pare-Pare juga bukanlah daerah yang kaya sebagaimana daerah-daerah lain di Sulawesi Selatan. Pada awal pemberlakuan otonomi daerah pada tahun 2001, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Pare-Pare hanya sebesar Rp. 82,70 milyar dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) berjumlah Rp. 7,94 milyar. Berbagai kebijakan dilakukan oleh Walikota Pare-Pare untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan menitikberatkan pada 4 (empat) komponen utama yaitu : peningkatan dan pemerataan kesempatan mengikuti pendidikan, peningkatan kualitas derajat kesehatan menuju Pare-Pare Sehat 2008, peningkatan daya beli masyarakat dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Dalam upaya peningkatan pelayanan publik, khususnya bidang pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, pemerintah daerah Kota Pare-Pare telah mengeluarkan Perda No.14/2004 tentang Pendaftaran dan Pencatatan Penduduk. Adapun menurut ketentuan Perda ini, untuk pengurusan KTP masyarakat Kota Pare-Pare dikenakan biaya sebesar Rp. 12.500,- dengan waktu penyelesaian 1 hari, sedangkan untuk akta kelahiran masyarakat dikenakan biaya sebesar Rp. 8.000,- (anak pertama dan kedua) dan Rp. 10.000 untuk anak ketiga dan seterusnya dengan waktu penyelesaian selama 2 hari.

Kota Balikpapan merupakan kota industri pengilangan minyak terbesar di kawasan timur Indonesia, dan merupakan salah satu dari 8 kota pertumbuhan kegiatan

ekonomi nasional, kota perdagangan, jasa, pariwisata dan kota MICE (*Meeting, Incentives, Conference and Exhibition*). Sebelum krisis moneter tahun 1997/1998, Kota Balikpapan mengalami pertumbuhan ekonomi di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional yaitu 12,29% (pada tahun 1996 tanpa minyak dan gas bumi (migas)). Setelah masa krisis, pertumbuhan ekonomi menurun drastis menjadi 4,33% (total) atau 5,80% (pada tahun 2004 tanpa migas). Angka ini berarti berada di bawah Rencana Strategis Daerah (Renstrada) Kota Balikpapan Tahun 2001-2005 yang memproyeksikan pertumbuhan ekonomi sebesar 6,54% tanpa migas.

Keadaan tersebut merupakan dampak dari semakin bertambahnya jumlah penduduk pendatang yang beranggapan bahwa *magnet* pertumbuhan di Kawasan Timur Indonesia Kota Balikpapan dapat memberikan pelayanan yang baik dan berharap memperoleh pekerjaan. Namun kenyataannya, pendidikan dan keterampilan yang dipunyai tidak cukup memadai sehingga para pendatang tersebut hanya menjadi beban pemerintah Kota Balikpapan dan bertambahnya jumlah penduduk yang miskin. Munculnya permasalahan ini mendorong Walikota Balikpapan untuk membuat kebijakan manajemen administrasi kependudukan dan penanggulangan kemiskinan.

Terobosan yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Balikpapan berkaitan dengan administrasi kependudukan adalah dengan melakukan sistem penyelenggaraan administrasi kependudukan yang berorientasi pada pembentukan *data-base* yang berbasis biodata penduduk dengan mencantumkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan status penduduk, termasuk penduduk miskin atau tidak sehingga sistem ini menghasilkan data yang lengkap dan akurat serta *up to date* yang dapat diakses setiap saat, baik untuk kepentingan instansi pemerintah maupun swasta. Data dapat ditampilkan sesuai kebutuhan baik dalam bentuk statistik maupun grafik

serta dapat dipilah sesuai kebutuhan, menurut usia, jenis kelamin, pekerjaan, agama, pendidikan, status kewarganegaraan, dan lain-lain.

Untuk mewujudkan adanya sistem administrasi kependudukan yang baik, maka pemerintah daerah Kota Balikpapan mengeluarkan Perda No.22/2002 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang mengatur mengenai perlunya setiap penduduk di wilayah Kota Balikpapan ditertibkan mengingat selama ini banyak terdapat KTP ganda. Berdasarkan Perda No.22/2002 ini, maka mekanisme pelayanan KTP diatur sebagai berikut :

a. Mekanisme Pelayanan KTP

1) Permohonan Baru

Dasar Hukum	Persyaratan	Waktu	Biaya (Rp)	Keterangan
Perda Nomor 22 Tahun 2002	1. Surat Pengantar RT	12 hari kerja	19.500*)	* Pelayanan standar
	2. Kartu Keluarga	3 hari kerja	150.000	
	3. Isi Formulir di Kelurahan	1 hari	250.000	
	4. Diurus di Kecamatan	3 jam	350.000	

2) Perpanjangan

Dasar Hukum	Persyaratan	Waktu	Biaya (Rp)	Keterangan
Perda Nomor 22 Tahun 2002	1. KTP lama	12 hari kerja	19.500*)	* Pelayanan standar
	2. Surat Pengantar RT	3 hari kerja	150.000	
	3. Kartu Keluarga	1 hari	250.000	
	4. Isi formulir kecamatan	3 jam	350.000	
	5. Diurus di kecamatan			

3) Perubahan / Penggantian

Dasar Hukum	Persyaratan	Waktu	Biaya (Rp)	Keterangan
Perda Nomor 22 Tahun 2002	1. KTP lama	12 hari kerja	19.500*)	* Pelayanan standar
	2. Surat Pengantar RT	3 hari kerja	150.000	
	3. Kartu Keluarga	1 hari	250.000	
	4. Isi formulir kecamatan	3 jam	350.000	

	5. Diurus di kecamatan			
--	------------------------	--	--	--

4) KTP WNA (ASEAN)

Dasar Hukum	Persyaratan	Waktu	Biaya (US\$)	Keterangan
Perda Nomor 22 Tahun 2002	1. Fotocopy paspor 2. Fotocopy KITAS/P 3. Fotocopy STMD 4. Surat Ijin tenaga kerja 5. Isi formulir di kelurahan 6. Diurus di kecamatan	12 hari kerja 3 hari kerja 1 hari 3 jam	25*) 300 450 500	* Pelayanan standar

5) KTP WNA (Non ASEAN)

Dasar Hukum	Persyaratan	Waktu	Biaya (US\$)	Keterangan
Perda Nomor 22 Tahun 2002	1. Fotocopy paspor 2. Fotocopy KITAS/P 3. Fotocopy STMD 4. Surat Ijin tenaga kerja 5. Isi formulir di Kelurahan 6. Diurus di kecamatan	12 hari kerja 3 hari kerja 1 hari 3 jam	175*) 300 450 500	* Pelayanan standar

Catatan :

1. Untuk KTP keluarga miskin (gakin) tidak dipungut biaya
2. Dalam rangka pengawasan dan pengendalian pertumbuhan penduduk, secara berkala Pemerintah Kota melaksanakan *razia KTP* yang melibatkan kesatuan POLRI dan POM TNI.
3. KK ASEAN US\$ 10 dan KKS ASEAN US\$ 20.
4. KK Non ASEAN US\$25 dan KSS Non ASEAN US\$ 75

b. Jaminan kepastian proses. Apabila terjadi keterlambatan pelayanan (*human error*) pemerintah dikenakan denda :

- 1). 2% perbulan dari besarnya retribusi biaya cetak KTP, untuk keterlambatan pelayanan standar.
- 2). 5% perjam dari besarnya retribusi biaya cetak KTP, untuk keterlambatan pelayanan 3 jam.
- 3). 5% perhari dari besarnya retribusi biaya cetak KTP, untuk keterlambatan pelayanan 1 hari, dan

- 4). 3% perhari dari besarnya retribusi biaya cetak KTP, untuk keterlambatan pelayanan 3 hari.

c. Asuransi

Penduduk Kota Balikpapan pemegang KTP WNI (termasuk pemegang KTP Keluarga Miskin) diikutsertakan dalam asuransi jiwa untuk jangka waktu sesuai masa berlaku KTP, dengan premi sebesar :

- 1). Rp. 500.000,- bagi yang meninggal dunia
- 2). Rp. 2.000.000 bagi yang meninggal akibat kecelakaan

d. Uang Jaminan Bagi Pendatang

Warga pendatang dari luar Kota Balikpapan dikenakan uang jaminan selama mengurus KTPnya dengan rincian sebagai berikut :

- | | |
|--|------------|
| 1). Wilayah Kaltim di Luar Balikpapan | Rp.150.000 |
| 2). Wilayah Kalimantan di Luar Kaltim | Rp.200.000 |
| 3). Wilayah Jawa, Sulawesi dan sekitarnya | Rp.300.000 |
| 4). Wilayah Sumatera, Maluku, Papua dan sekitarnya | Rp.400.000 |

Catatan :

- 1). Uang jaminan dari warga pendatang diserahkan di Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil, kemudian dengan mengajukan surat keterangan pindah dari daerah asal yang dilegalisir ketua RT dan lurah setempat, yang bersangkutan akan diberikan KTP Sementara (KTPS) seharga Rp. 20.000,- berlaku selama 6 bulan. Sehabis masa berlaku KTPS, yang bersangkutan harus mengurus KTP tetap, untuk KTP pendatang 12 hari Rp. 42.500 (setelah 6 bulan) dan KK pendatang 3 hari Rp. 5.500 dengan syarat telah mendapat pekerjaan, yang dibuktikan dengan surat pernyataan dari kantor tempat bekerja. Apabila tidak ada bukti, KTPS tersebut dicabut dan, yang

bersangkutan dipulangkan ke daerahnya kembali disertai pengembalian uang jaminan di atas.

Bila dilihat dalam ketentuan UU No.23/2006 tidak mengenal adanya KTPS, namun pemerintah daerah Kota Balikpapan telah melakukan terobosan sebelum dikeluarkannya UU No. 23/2006 dalam rangka tertib administrasi kependudukan.

- 2). Bagi pendatang yang telah memenuhi persyaratan (setelah 6 bulan masa berlakunya KTPS), yang bersangkutan harus mengurus KTP tetap, ke Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil dengan membawa :
 - a) KTP Sementara dan KK sementara asli;
 - b) Pernyataan telah bekerja diketahui Ketua RT dan atau pejabat yang berwenang.
 - c) Kuitansi uang jaminan;
 - d) Mendapat surat pengantar permohonan Kartu Keluarga (SPPKK).
- 3). Kemudian, yang bersangkutan pergi ke Kantor Kecamatan untuk pembuatan KTP dengan waktu dan biaya yang sama dengan tabel 1-3 di atas dengan membawa :
 - a) SPPKK
 - b) Surat Pengantar RT;
 - c) Formulir dari kelurahan yang telah diisi.

Dampak dari kebijakan pengembangan sistem pelayanan kependudukan di Kota Balikpapan ini mendapat respon positif dari masyarakat. Hal ini tampak dengan mulai tertibnya administrasi kependudukan, baik penduduk yang masuk maupun yang keluar hingga ke tingkat RT, frekuensi pengurusan Kartu Keluarga (KK)/KTP sangat tinggi, keluhan masyarakat terhadap kinerja pelayanan kependudukan menurun tajam,

penduduk yang masuk ke Kota Balikpapan lebih selektif dan tidak ada lagi KTP ganda karena semua KTP telah berbentuk *Poly Vinyl Chloride (PVC)*.

BAB IV

PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL

Semenjak dikeluarkannya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU No. 32/2004, pemerintah daerah secara terus menerus meningkatkan pelayanan publik. Seiring dengan itu, tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat memberikan pelayanan. Tantangan yang dihadapi dalam pelayanan publik adalah bukan hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, namun bagaimana pelayanan juga dapat dilakukan tanpa membedakan status dari masyarakat yang dilayani, atau dengan kata lain bagaimana menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis.

Pelayanan publik sering dilihat sebagai representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena hal itu bersentuhan langsung dengan tuntutan kebutuhan faktual masyarakat terhadap peranan pemerintah. Filosofi pelayanan publik adalah menempatkan rakyat sebagai subjek dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Moralitas dari pelayanan publik merupakan derivasi dari filosofi tersebut, yaitu pemberdayaan masyarakat dalam relasinya dengan struktur kekuasaan.⁴¹⁴

Pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai

⁴¹⁴ Agung Kurniawan, *Op. Cit.* h. 131

kepentingan diantara warga negara dan kelompok komunitas. Hal ini mengandung makna bahwa, karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Oleh karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Di samping itu, tuntutan demokratisasi pada saat ini, birokrasi pemerintah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat dan menempatkan masyarakat sebagai *customer*.⁴¹⁵

Dari uraian di atas, maka dalam sub bab ini akan dikemukakan mengenai kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, peran birokrasi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta rekonstruksi regulasi pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

4.1. Kualitas Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Diketahui bahwa, dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas pertama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan yang sangat diperlukan oleh masyarakat. Ini berarti bahwa, pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil selama ini paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat. Oleh sebab itu, dalam sub bab ini akan dikemukakan analisis hasil penelitian mengenai kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dalam dimensi

⁴¹⁵ *Ibid*, h. 132 dan 140

yuridis dan non yuridis, serta kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil berdasarkan Keputusan Menpan No.25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

4.1.1. Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Dalam Dimensi Yuridis dan Non Yuridis

Terjadinya arus reformasi di bidang hukum dan politik telah melahirkan perubahan yang cepat pada tatanan kehidupan dan perilaku masyarakat, maupun perilaku aparatur negara. Dalam kaitannya dengan proses reformasi yang sedang berjalan, maka peranan dan eksistensi aparatur negara sebagai unsur utama dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik yang ada di pusat maupun di daerah dituntut untuk memahami kondisi objektif lingkungan masyarakat yang sedang berubah. Dalam kondisi saat ini, aparatur negara dituntut untuk melakukan perubahan total pada sikap, perilaku, tindakan ke arah budaya kerja yang efektif dan efisien, hemat, bersahaja, serta anti KKN. Dengan perubahan yang dilakukan tersebut, diharapkan mampu mewujudkan harapan masyarakat akan adanya pelayanan publik yang lebih adil, professional, efisien, efektif, transparan, dan bebas dari unsur KKN.

Diketahui bahwa, dalam Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik telah dijelaskan bahwa, pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas pertama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan yang sangat diperlukan oleh masyarakat. Ini artinya bahwa, pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil selama ini paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut,

maka dalam sub bab ini akan diuraikan mengenai kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dalam dimensi yuridis dan non yuridis.

Hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaedah dalam kehidupan bersama; keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.⁴¹⁶ Namun demikian, hingga sekarang belum diperoleh suatu pengertian hukum yang memadai dengan kenyataan. Hal ini dikarenakan hukum memiliki banyak segi dan bentuk, sebagaimana dikatakan oleh Lemaire, bahwa hukum itu banyak seginya serta meliputi segala lapangan kehidupan manusia yang menyebabkan orang tidak mungkin membuat suatu definisi hukum yang memadai dan komprehensif.⁴¹⁷ Demikian pula Kisch mengatakan bahwa, oleh karena hukum itu tidak dapat dilihat / ditangkap oleh panca indera, maka sulitlah untuk membuat suatu definisi tentang hukum yang memuaskan umum. Sekalipun demikian, pengertian yang mungkin dapat diberikan pada hukum dapat dikemukakan sebagai berikut :⁴¹⁸

1. Hukum dalam arti ilmu.
2. Hukum dalam arti disiplin atau sistem ajaran tentang kenyataan.
3. Hukum dalam arti kaidah atau norma.
4. Hukum dalam arti tata hukum atau hukum positif tertulis.
5. Hukum dalam arti keputusan pejabat.
6. Hukum dalam arti petugas.
7. Hukum dalam proses pemerintahan.
8. Hukum dalam arti perilaku yang teratur.
9. Hukum dalam arti jalinan nilai.

Dari beberapa pengertian tersebut di atas, dapatlah dikemukakan pendapat para ahli lainnya yaitu Van Vollenhoven, dimana hukum adalah suatu gejala dalam

⁴¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1986, h.37.

⁴¹⁷ Lemaire dalam Van Apeldoren, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, 1983, h. 13.

⁴¹⁸ Kisch dalam Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1981, h. 44.

pergaulan hidup yang bergolak terus menerus dalam keadaan bentur dan membentur tanpa henti-hentinya dengan gejala-gejala lainnya.⁴¹⁹ Adapun bagi sebagian besar sarjana hukum, hukum tidak lain adalah himpunan peraturan yang mengatur keseluruhan kegiatan kehidupan manusia yang disertai dengan sanksi terhadap pelanggarannya.⁴²⁰ Dari berbagai pengertian hukum tersebut menunjukkan bahwa, hukum memiliki banyak dimensi yang sulit disatukan, mengingat masing-masing dimensi memiliki metode yang berbeda. Secara garis besar pengertian hukum dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) pengertian dasar yaitu ⁴²¹:

1. Hukum dipandang sebagai kumpulan ide atau nilai abstrak. Konsekuensi metodologi adalah bersifat filosofis.
2. Hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak, maka pusat perhatian terfokus pada hukum sebagai suatu lembaga yang benar-benar otonom, sebagai subjek tersendiri terlepas dari kaitannya dengan hal-hal di luar peraturan-peraturan tersebut. Konsekuensi metodologinya adalah bersifat normatif-analitis.
3. Hukum dipahami sebagai sarana / alat untuk mengatur masyarakat, maka metoda yang dipergunakan adalah metoda sosiologis. Pengertian ini mengaitkan hukum untuk mencapai tujuan-tujuan serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan konkrit dalam masyarakat.

Berbicara mengenai kualitas pelayanan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil dalam dimensi yuridis, maka tentu tidak terlepas dari pemahaman bahwa, hukum dikonsepkan sebagai norma yang tertuang dalam bentuk pasal-pasal peraturan perundang-undangan. Berbagai peraturan perundang-undangan telah dikeluarkan oleh pemerintah sehubungan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik, diantaranya adalah Keputusan MENPAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Surat Edaran MENPAN No.SE/OA/M.PAN/2/2005 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik yang

⁴¹⁹ C. Van Vollenhoven, *Penemuan Hukum Adat*. Djambatan, Jakarta, 1981. h.6.

⁴²⁰ Moempoeni Moelatingsih, *Implementasi Asas-Asas Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan Ius Constituendum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar F. Hukum UNDIP Semarang, 2003, h. 3.

⁴²¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *Op.Cit*, h.5-6.

bebas KKN, UU No. 23/2006 dan sebagainya. Namun peraturan perundang-undangan tersebut, hanya menjadi menara gading yang kelihatannya indah tetapi tidak berfungsi, dengan kata lain sejumlah besar perundang-undangan tersebut hanya melahirkan keadaan yang sama sekali jauh dari apa yang diharapkan oleh undang-undang itu sendiri. Hal ini mengakibatkan dalam kenyataannya, pelaksanaan undang-undang tersebut belum mampu menjawab tantangan akan kualitas pelayanan publik yang lebih baik, bahkan seperti yang telah disebutkan dalam sebuah survei mengenai penilaian kualitas birokrasi di Indonesia yang dilakukan oleh *The Political and Economic Risk Consultancy Ltd*, Indonesia menduduki peringkat terburuk kedua di Asia.

Peningkatan kualitas pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil membutuhkan komitmen dan pemahaman yang utuh akan mekanisme pelayanan. Namun kenyataannya menunjukkan bahwa, pemilihan suatu jenis peraturan lebih banyak tidak untuk mempermudah penyelesaian suatu masalah, tetapi justru mempersulit atau membesar-besarkan suatu persoalan.⁴²² Berbagai peraturan dan prosedur untuk mengatur pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil justru seringkali menjadi batasan-batasan yang mempersempit dan memperlambat gerak birokrasi. Regulasi yang kaku ini menyebabkan beberapa akibat negatif, diantaranya adalah :

1. Kekakuan kinerja birokrasi. Hal ini disebabkan karena berbagai ketentuan yang harus ditaati dan panjangnya mekanisme prosedur, sehingga birokrat

⁴²² Lebih lengkap Maria Farida Indrati Soeprapto menjelaskan bahwa banyak orang berfikir, persoalan sosial selesai jika sudah ada undang-undang. Bahkan tidak jarang seseorang senang dan bangga apabila pada saat mereka memegang kekuasaan dapat menghasilkan undang-undang. Mereka seringkali lupa bahwa pada akhirnya undang-undang tersebut tidak mudah dilaksanakan atau dinyatakan baru berlaku beberapa tahun kemudian, dalam *Kompas*, Tanggal 14 April 2007.

tidak dapat bekerja dengan cepat dan luwes untuk menyelesaikan berbagai masalah yang secara dinamis muncul di tengah masyarakat.

2. Akibat penekanan aspek legalitas, birokrasi sering menempatkan *form* (bentuk formal) daripada esensi. Akibatnya, birokrasi sering terjebak pada prosedur, sehingga berpotensi memunculkan pungutan liar (pungli). Masyarakat umumnya enggan mengikuti proses yang berbelit-belit dalam mengurus berbagai kepentingan mereka sehingga mereka mengambil jalan pintas dengan memberikan tip/suap kepada aparat birokrasi agar proses mereka cepat selesai.
3. Berbelitnya proses dalam birokrasi juga dapat berpotensi birokrasi ditinggalkan dalam proses transformasi sosial.

Osborne dan Gaebler sebagai pencetus pembaruan birokrasi pemerintah mengemukakan bahwa,⁴²³ birokrasi yang digerakkan oleh misi sebagai tujuan dasarnya akan lebih efektif dan efisien, serta memberikan kewenangan otonomi kepada para birokrat secara proporsional dan profesional sehingga para birokrat dapat memanfaatkan sumber daya dan lingkungan dengan efektif dan seefisien mungkin tanpa melanggar aturan baku organisasi. Adapun birokrasi pemerintah yang digerakkan berdasarkan peraturan yang kaku dan mengikat, akan tidak efektif dan efisien karena kinerjanya berjalan lambat dan terkesan bertele-tele. Selanjutnya analisis Osborne dan Gaebler memberikan posisi yang berhadapan-hadapan antara misi dan peraturan. Adanya peraturan dalam birokrasi memang memiliki tujuan yang baik, tetapi dalam praktiknya hal tersebut menyebabkan birokrasi berjalan lambat dan

⁴²³ Osborne dan Gaebler dalam Dharma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, h. 185. Lihat juga Hetijah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance; 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2004, h. 93.

kurang mampu merespon tuntutan lingkungan yang berubah dengan cepat. Orang tidak akan mampu melakukan apa yang menurut pandangannya baik, karena takut terkena sanksi jika ternyata perbuatan maupun keputusannya dianggap melanggar peraturan. Kondisi ini jika berlarut-larut akan menimbulkan sikap dan tindakan aparaturnya menjadi apatis dan kehilangan inovasi dalam memberikan pelayanan publik.

Diketahui bahwa, pemerintah Kota Padang telah mengeluarkan Perda Kota Padang No.8/2005, yang menaikkan tarif kepengurusan KTP hingga mencapai 100% dalam praktiknya masyarakat juga masih harus membayar lebih mahal dari tarif yang telah ditentukan, bahkan untuk etnis Tionghoa membayar lebih besar lagi. Dengan kondisi ini, hukum positif yang telah terlanjur berkembang sebagai hasil positivisasi dan legalisasi dengan fungsinya yang (sengaja atau tidak) hanya pemberi dasar legalitas pada setiap tindakan kekuasaan, terkesan sebagai hukum yang lebih bersifat represif daripada responsif. Hukum seperti ini, apabila ditegakkan oleh aparaturnya, akan lebih berakibat sebagai pemaksaan-pemaksaan sepihak yang tidak adil daripada sebagai pengharusan-pengharusan yang memang telah disepakati secara timbal balik antara pemerintah dan rakyat, melalui cara-cara yang boleh dinilai jujur dan dengan kandungan materi normatif yang boleh juga dinilai adil. Dalam ihwal seperti ini, tentu saja tidak ada kesempatan yang diperoleh warga masyarakat untuk bicara soal adil atau tidaknya kandungan peraturan daerah itu, yang ada hanyalah kesempatan dan keleluasaan pemerintah untuk menunjukkan legalitas dan telah terpenuhinya syarat-syarat legitimasi peraturan daerah tersebut. Dengan demikian, apa yang dituangkan dalam bentuk perundang-undangan itu tidak lagi dijadikan sarana untuk membela atau menegakkan kebenaran dan keadilan, melainkan telah dijadikan komoditi untuk menentang kebenaran dan keadilan.

Perkembangan kehidupan hukum suatu negara apabila ditelaah dari sudut perkembangan sosial masyarakatnya akan terlihat tidak sistematis dan tidak teratur.⁴²⁴

Di dalam kehidupan yang mulai banyak mengalami perubahan-perubahan transformatif yang cepat, terkesan kuat bahwa hukum (positif) tidak berfungsi efektif untuk menata kehidupan. Menghadapi perubahan-perubahan sosial yang berlangsung amat pesat dengan konteks sosial – kultural yang menjadi kian majemuk dan heterogen, ajaran hukum positif yang hanya berkutat pada persoalan *law as it is written in the book* dengan doktrin kepastian hukumnya berikut metode logikanya dengan formal deduktif, serta merta menjadi kurang memenuhi harapan.

Dalam dimensi non yuridis, wacana ilmu hukum menunjukkan rotasi historik watak hukum yang empiris maupun normatif sedasar dengan perkembangan kemasyarakatan yang menurut Henry Maine, bergerak secara evolusioner dari tipe tradisional ke tipe modern.⁴²⁵ dan *the movement of the progressive societies has hitherto been a movement from status to contract*.⁴²⁶ Progresivitas ini bagi Max Weber, niscaya membawa pula ritme hukum dari wujudnya yang menekankan substansi ke wujudnya yang rasional dan formal.⁴²⁷ Proses demikian lazim disebut sebagai proses ke arah hukum yang otonom menurut konsep Phillippe Nonet dan Philip Selznick,⁴²⁸ atau proses positivitisasi hukum menurut Niklas Luhman⁴²⁹ berarti

⁴²⁴ Charles Samford mengungkapkan bahwa ...*societies are unsystematic and disordered law as an integral part of society can not escape being unsystematic and disordered too*, dalam *the Disordered of Law a Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell. Ltd. Oxford, 1989, h. 102-104.

⁴²⁵ Kajian masalah ini dapat diikuti dalam Soetandyo Wignjosebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional; Suatu Telaah Mengenai Transplantasi Hukum Ke Negara-Negara Yang Tengah Berkembang Khususnya Indonesia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar, UNAIR, Surabaya, 1989, h. 2.

⁴²⁶ Geoffrey Sawyer, *Law in Society*, Oxford at the Clarendon Press, London, 1973, h. 65. Konsepsi demikian dalam kaitannya dengan hukum, Sir Henry Maine menteorikan perihal perkembangan hukum dari status ke kontrak yang sejalan dengan perkembangan masyarakat tersebut, lihat Soejono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1988, h. 34.

⁴²⁷ Soetandyo Wignjosebroto, *Op.Cit*, h.2.

⁴²⁸ Phillippe Nonet dan Philip Selznick, *Op.Cit*, Lihat juga Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, h.12-18.

suatu aturan haruslah *iustum* sebagai “positif” apa yang oleh negara diakui sebagai hukum.⁴³⁰ Negara menciptakan hukum bermuatan norma, memerintah sesuatu.⁴³¹ Memang pada dasarnya hukum itu suatu norma dan sistem doktrin atau dogma yang mempunyai fungsi-fungsi tertentu dalam masyarakat, tetapi ada cara pandang lain yang melihat hukum bukan sebagai suatu sistem norma yang tertutup, tetapi melihat hukum sebagai bagian dari suatu sistem yang lebih luas seperti yang diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo:⁴³²

Hukum adalah norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu, tetapi tanpa mengabaikan dunia kenyataan dan oleh karenanya digolongkan ke dalam norma kultur. Bagaimanapun juga tetap memperlihatkan ciri-ciri dari suatu norma yang digolongkan ke dalam norma susila yang menunjukkan apa yang seharusnya dilakukan, bukan apa yang pasti akan dilakukan. Norma juga merupakan sarana yang dipakai oleh masyarakat untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungannya satu sama lain. Di samping itu untuk melihat hukum yang hidup, yang dipakai untuk menyelenggarakan proses-proses dalam masyarakat, orang tidak dapat hanya memandang kepada bahan-bahan dan dokumen-dokumen formal saja, melainkan perlu terjun sendiri ke dalam bidang kehidupan yang senyatanya.

Oleh karena hukum juga dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem hukum dikemukakan antara lain oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komponen struktur, substansi, dan kultur.⁴³³

1. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

⁴²⁹ Nikhlas Luhman, *A Sociological Theory of Law*, Roudledge & Kagen Paul, London, 1985, h. 103-156.

⁴³⁰ Lihat juga N.E. Algra et.al. *Op.Cit*, h. 137 dan 155.

⁴³¹ Karel E.M. Bongenaar, “Aturan Adalah Norma: Beberapa Aspek Mengenai Sifat Normatif dari Peraturan Perundang-undangan”, *Yuridika*, No.1 dan 2 Tahun VII Januari-April 1992, h.19.

⁴³² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *Op. Cit*, h. 297.

⁴³³ Lawrence, M. Friedman, *Op. Cit*, h.17.

2. Komponen substantif yaitu sebagai *output* dari sistem hukum berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
3. Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Selain itu, Lon. L. Fuller juga berpendapat bahwa, untuk mengenal hukum sebagai sistem, maka harus dicermati apakah sudah memenuhi 8 (delapan) asas atau *principles of legality* berikut ini :⁴³⁴

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, artinya tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
3. Peraturan tidak boleh berlaku surut.
4. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi yang dapat dilakukan.
7. Peraturan tidak boleh sering diubah-ubah.
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Adapun menurut Burkhardt Krems sebagaimana yang dikutip oleh Attamimi⁴³⁵ bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan yang berhubungan dengan isi atau substansi peraturan, metode pembentukan, serta proses dan prosedur pembentukan peraturan. Setiap bagian

⁴³⁴ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Edisi Revisi, Yale University Press, New Haven & London, 1971, h. 38-39 dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Op.Cit*, h. 51.

⁴³⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Proses Pembuatan Perundang-undangan Ditinjau Dari Aspek Filsafat, Materi Kursus Penyegaran Perancangan Perundang-Undangan*, Semarang, 1990. Lihat juga Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, h.1-5.

kegiatan tersebut harus memenuhi persyaratan-persyaratannya sendiri agar produk hukum tersebut dapat berlaku sebagaimana mestinya, baik secara yuridis, politis, maupun sosiologis. Oleh karena itu menurut Kreams, pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah merupakan kegiatan yuridis semata, melainkan suatu kegiatan yang bersifat interdisipliner. Artinya, setiap aktivitas pembentukan peraturan perundang-undangan memerlukan bantuan ilmu-ilmu tersebut agar produk hukum yang dihasilkan itu dapat diterima dan mendapat pengakuan dari masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam memahami hukum tidak bisa hanya membidik hukum sebatas formulasi norma yang terlepas dari akar empirikalnya, sehingga esensi dan kapasitas hukum tidak terperi secara utuh. Hukum tidak bisa terlepas dari anasir-anasir non yuridis, karena jika hukum dipahami terlepas dari nuansa etis, sosiologis, politis, ekonomis, historis, maupun kultural, maka konsekuensinya:⁴³⁶

Pertama, menguatnya kesan normatif dari hukum. *Kedua*, menyempitnya penampakan hukum. *Ketiga*, terpisahnya norma hukum dari unsur-unsur hukum lainnya. *Keempat*, terputusnya hubungan antara hukum dan kenyataan. *Kelima*, menyempitnya ruang kajian ilmu hukum. *Kenam*, terarahnya ilmu hukum ke dalam profesionalisme sains. *Ketujuh*, melemahnya nilai aksiologis ilmu hukum. *Kedelapan*, lemahnya daya antisipasi ilmu hukum terhadap kehidupan praktis.

Dalam konsepnya yang paling klasik (dalam pemikiran maupun dalam praktik), hukum perdefinisi merupakan seperangkat norma moral-sosial. Apa yang disebut "hukum" itu adalah realitas yang eksis di alam *sollen* dengan posisinya yang *a priori* dihadapan segala bentuk perilaku manusia di alam pengalaman. Hukum adalah realitas kondrati, bagian dari keniscayaan alami yang tertanamkan dengan kekuatannya yang universal di dalam setiap ide dan budi nurani manusia, tanpa dapat

⁴³⁶ Lili Rasyidi dan J.B, Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, h. 33.

dielakkan oleh manusia itu sendiri. Pada era pertumbuhan negara-negara nasional di Eropa Barat, konsep klasik ini mulai mengalami modifikasi, menuju positivisasi norma. Namun positivisasi seperti ini belum mengubah konsep hukum. Di sini hukum tetap *norms, as it is written in the codes*, dan tidak atau belum sampai pada tataran *as it is observed in the empirical world*.⁴³⁷

Dalam perkembangan pemikiran ilmu hukum yang pragmatis di Amerika Serikat mengenai keefektifan bekerjanya hukum dalam fungsinya sebagai sarana pengontrol dan pengelola tertib kehidupan masyarakat, ada tercatat sekurang-kurangnya tiga arus pemikiran utama. Pertama adalah, aliran pemikiran *the sociological jurisprudence*. Kedua, apa yang disebut dengan *legal realism* atau *the realist jurisprudence*, dan pemikiran paham baru berikutnya yang menyebut dirinya *the critical legal study movement*.⁴³⁸ Peran dan eksplorasi sejarah seperti ini, sangat membantu dan bermanfaat untuk menemukan kebenaran mengenai hukum yang berubah dari waktu ke waktu. Untuk itu, konsep yang mampu memberikan pencerahan yang dibutuhkan adalah konsep tatanan atau order.⁴³⁹ Hal ini meneguhkan suatu refleksi dari mendesaknya kebutuhan suatu telaah yang mampu mendeskripsikan hukum secara menyeluruh.

⁴³⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Op.Cit.h.180.

⁴³⁸ Periksa Dragan Milovanovic, *A Primer in the Sociology of Law*, Harrow and Heston, New York, 1994, h.86-103.

⁴³⁹ Konsep yang mampu untuk menerangi dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo; kita menemukan tatanan atau order sebagai konsep yang kita butuhkan. Tatanan merupakan suatu wilayah yang amat luas yang pantas menjadi rujukan dalam mempelajari hukum secara ilmiah. Tatanan adalah hukum yang lebih utuh, sedangkan hukum positif atau *lawyer's law* hanya menempati satu sudut kecil saja dalam peta tatanan yang utuh dan besar tersebut. Tatanan ini dibagi dalam 3 (tiga), yaitu : (1) tatanan transcendental (*transcendental order*); (2) tatanan sosial (*social order*) dan; (3) tatanan politik (*political order*). Pada waktu kita membicarakan hukum, maka kita berhadapan dengan ketiga macam itu, dan apabila kita berada dalam ranah keilmuan, kita tidak dapat meniadakan salah satu dari ketiga itu, semata-mata karena menjadi tidak benar lagi. Dalam *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 2000, h.8.

Hukum yang merupakan seperangkat norma-norma menunjukkan apa yang harus dilakukan atau yang harus terjadi. Hukum bukan sesuatu yang sekedar untuk menjadi bahan pengkajian secara logis rasional, melainkan hukum dibuat untuk dijalankan. Perwujudan tujuan, nilai-nilai ataupun ide-ide yang terkandung di dalam peraturan hukum merupakan suatu kegiatan yang tidak berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakat. Oleh sebab itu, struktur masyarakat tidak dapat diabaikan begitu saja karena setiap struktur masyarakat memiliki ciri-ciri yang dapat memberikan hambatan-hambatan sehingga hukum sulit dijalankan, dan di sisi lain memberikan dukungan berupa penyediaan sarana-sarana bagian kegiatan hukumnya. Hukum juga memberikan kesempatan kepada manusia untuk menentukan pola perilakunya sendiri di dalam batas-batas hukum yang telah ada.

Selanjutnya dalam rangka mewujudkan *good governance*, hukum sangat diperlukan baik hukum sebagai pranata maupun hukum sebagai lembaga. Hukum sebagai pranata harus mampu untuk mengatur tugas, wewenang dan tanggung jawab birokrasi. Hukum juga mengatur hak dari warga masyarakat yang membutuhkan layanan birokrasi, dengan demikian hukum harus dapat berfungsi untuk mengatur secara baik hubungan antara birokrasi dengan warga masyarakat. Di samping itu, masalah penegakan hukum juga merupakan hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik, dimana penegakan hukum bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat, karena jikalau masyarakat merasa dirugikan sebagai akibat dari tindakan birokrasi, maka ada peluang bagi masyarakat untuk menuntut haknya. Oleh sebab itu, berkaitan dengan hal ini maka menurut

Soerjono Soekanto ada 5 faktor yang mempengaruhi dalam penegakan hukum yaitu:⁴⁴⁰

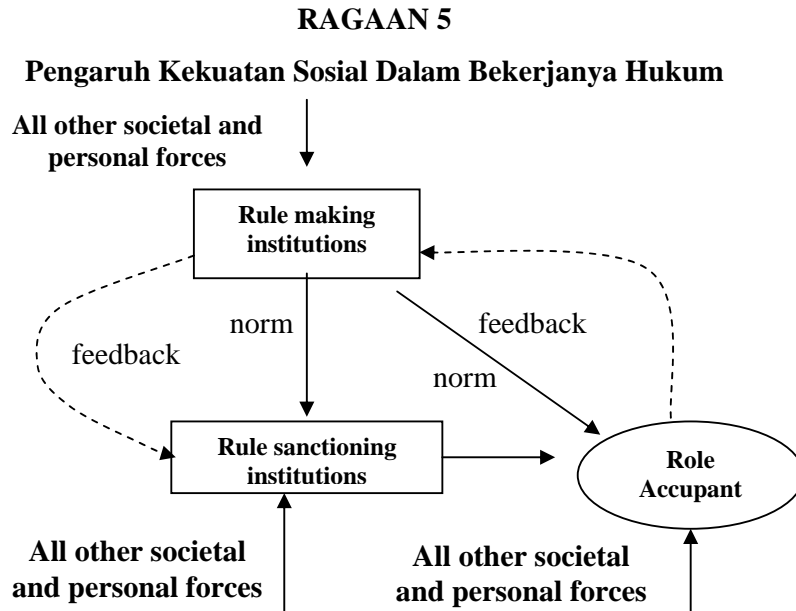
1. Faktor hukumnya sendiri, artinya pada undang-undangnya.
2. Faktor penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum
3. Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, artinya lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan yaitu segala hasil karya, cipta dan karsa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup,

Dalam dimensi non yuridis, hukum tidak bisa terlepas dari anasir-anasir non yuridis, hal ini merupakan bagian dari proses bekerjanya hukum dalam masyarakat serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, dimana menurut Robert B. Seidman⁴⁴¹ bahwa setiap undang-undang, sekali dikeluarkan akan berubah baik melalui perubahan normal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika bertindak dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan sebagainya. Terkait dengan tema kajian, birokrasi dikaitkan dengan bekerjanya hukum memiliki titik sentuh yang bersesuaian, artinya birokrasi harus mampu mengakomodasi sistem hukum. Dalam bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat yang menurut Robert B. Seidman menyatakan bahwa, tindakan apapun yang akan diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana, maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik dan sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial itu selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya, dengan demikian peranan yang pada akhirnya

⁴⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1983, h.8.

⁴⁴¹ Robert B. Seidman, "Law and Development, A General Model", dalam *Law and Society Review*, No.VI, 1972, h.311-339.

dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.⁴⁴² Kekuatan yang saling mempengaruhi tersebut dapat digambarkan dengan ragaan 5 sebagai berikut:⁴⁴³



Sumber: William J. Chambliss & Robert B. Seidman, 1971

Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum sudah tampak dalam tahapan pembuatan undang-undang, begitu pula dengan kekuatan-kekuatan sosial yang bekerja dalam birokrasi pemerintah. Kekuatan-kekuatan sosial itu akan terus bekerja untuk masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Adapun peraturan yang dikeluarkan itu memang akan menimbulkan hasil yang diinginkan, tetapi efeknya sangat tergantung pada kekuatan-kekuatan sosial yang melingkupinya.

Terkait dengan apa yang dikemukakan oleh Robert B. Seidman, maka berbagai peraturan perundang-undangan tentang penyelenggaraan pelayanan publik termasuk Undang-Undang No.23/2006, ternyata tidak serta merta menjadikan kualitas

⁴⁴² William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Op.Cit*, h. 5-13.

⁴⁴³ William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order, and Power*, Reading, Mass : Addison-Wesley, 1971, h. 12.

pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat, karena dalam perjalanannya ternyata masih dipengaruhi oleh faktor-faktor hukum dan faktor-faktor lain di luar hukum. Meskipun diakui bahwa faktor-faktor hukum juga sangat mempengaruhi, tetapi itu bukan satu-satunya. Oleh sebab itu, untuk dapat melihat sebuah produk hukum tidak hanya sekedar sebagai tindakan mengeluarkan peraturan secara formal, melainkan lebih daripada itu, dengan demikian hukum merupakan suatu proses sosial yang dengan sendirinya merupakan variabel yang mandiri (otonom) maupun tak mandiri (tidak otonom) sekaligus.

4.1.2. Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil Berdasarkan Keputusan Menpan No.25/KEP/M.PAN/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah saat ini, kualitas pelayanan menjadi salah satu indikator kinerja birokrasi dan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Sehubungan dengan hal ini, seiring dengan besarnya tuntutan akan *good governance*, maka tuntutan akan pelayanan publik yang berkualitas juga semakin besar. Pemerintah telah merespon tuntutan ini dengan menetapkan tahun 2004 lalu sebagai tahun peningkatan pelayanan publik. Pemerintah juga telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam rangka peningkatan pelayanan seperti misalnya, pelayanan prima dan standar pelayanan minimal, akan tetapi perbaikan kualitas pelayanan masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Di samping itu, pelayanan publik oleh

aparatur negara dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur negara. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat, maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Diketahui bahwa, salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam UU No.25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), perlu disusun indeks kepuasan masyarakat sebagai tolak ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Data indeks kepuasan akan dapat menjadi bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan menjadi pendorong setiap unit penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya. Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah Huruf (c) Angka 1 dijelaskan bahwa :

Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya.

Mengingat jenis pelayanan publik sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, maka untuk memudahkan penyusunan IKM ini, unit pelayanan diperlukan pedoman umum yang digunakan sebagai acuan bagi instansi, pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten/ kota untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan di lingkungan instansi masing-masing. Oleh sebab itu, berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid, dan reliabel, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
4. Kedisiplinan petugas pelayanan yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab pelayanan yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan / menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan keramahan petugas yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
10. Kewajaran biaya pelayanan yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian biaya pelayanan yaitu kesesuaian antara biaya yang telah dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.

14. Keamanan pelayanan yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Para ahli banyak berpendapat bahwa, mengukur kualitas pelayanan lebih sulit dibandingkan dengan mengukur kualitas suatu produk, seperti dikatakan Hidayat dan Sucherly bahwa, sektor pemerintah termasuk dalam sektor jasa. Pengalaman melakukan pengukuran terhadap kualitas jasa atau pelayanan menunjukkan adanya kesulitan, terutama dalam mengukur produk jasa yang dihasilkan. Hal ini dikarenakan, *output* sektor pemerintah yang berupa jasa pelayanan terhadap masyarakat banyak jenis atau ragamnya, sehingga sulit dikuantifikasikan serta dinilai dengan harga. Demikian pula dengan penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan publik, umumnya lebih kompleks dan sulit dilakukan dibandingkan dengan menilai kualitas produk barang.⁴⁴⁴ Namun demikian, kesulitan untuk mengukur kualitas pelayanan tersebut bukan merupakan justifikasi tentang tidak terukurnya kualitas pelayanan suatu organisasi kepada pelanggan / masyarakat. Saat ini tolak ukur penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan secara umum telah banyak diteliti dan diungkapkan oleh lembaga penelitian maupun oleh para pakar.

Fitzsimmons mengutarakan bahwa, kualitas pelayanan merupakan suatu yang kompleks sehingga untuk menentukan sejauhmana kualitas pelayanan dapat dilihat dari lima dimensi:⁴⁴⁵

1. *Reliability*, kemampuan untuk memberikan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada pelanggan / masyarakat.
2. *Responsiveness*, kesadaran atau keinginan untuk membantu pelanggan dan memberikan pelayanan yang cepat.

⁴⁴⁴ Hidayat dan Sucherly, *Peningkatan Produktivitas Organisasi Pemerintahan dan Pegawai Negeri, Kasus Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1986, h. 86.

⁴⁴⁵ James A. Fitzsimmons and Mona J. Fitzsimmons, *Service Management for Competitive Advantage*, Mc.Graw Hill International Edition, New York, 1994, h. 190.

3. *Assurance*, pengetahuan atau wawasan, kesopansantunan, kepercayaan diri dari pemberi layanan, serta respek terhadap pelanggan.
4. *Empathy*, kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan pelanggan.
5. *Tangibles*, penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Pandangan lainnya tentang dimensi kualitas pelayanan dikemukakan oleh Supranto yang mengemukakan enam dimensi kualitas pelayanan yaitu:⁴⁴⁶

1. Keberadaan pelayanan
2. Ketanggapan pelayanan
3. Ketetapan pelayanan
4. Profesionalisme pelayanan
5. Kepuasan keseluruhan dengan pelayanan
6. Kepuasan keseluruhan dengan barang

Lebih lanjut penelitian yang dilakukan Zeithaml menyatakan bahwa, tolak ukur kualitas pelayanan dapat diukur oleh sepuluh dimensi, yaitu :⁴⁴⁷

1. *Tangibles*, terdiri dari fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.
2. *Reliability*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. *Responsiveness*, kemampuan untuk membantu pelanggan bertanggung jawab terhadap mutu pelayanan yang diberikan.
4. *Competence*, tuntutan dimilikinya pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberi pelayanan.
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen, serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
9. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.

⁴⁴⁶ J. Supranto, *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan Untuk Meningkatkan Pangsa Pasar*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, h. 107.

⁴⁴⁷ V.A. Zeithaml, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*, The Free Press, New York, 1990, h.21-22. Lihat juga Philip Kotler, mengemukakan lima dimensi ukuran kualitas pelayanan yang hampir sama dengan Zeithaml yaitu *Reliability*, *Responsiveness*, *Confidence*, *Empathy*, *Tangibles* dalam *Manajemen Pemasaran, Analisis, Perencanaan, Implementasi dan Pengendalian (terjemahan Supranto)*, Prentice Hall (edisi Indonesia), Jakarta, 1994, h.561.

10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Ukuran lain yang dapat digunakan untuk mengukur kualitas pelayanan publik pada birokrasi pemerintah adalah tingkat efisiensi. Pada umumnya efisiensi diartikan sebagai nisbah yang terbaik antara hasil yang diperoleh dengan kegiatan yang dilakukan. Namun efisiensi dalam sektor publik mempunyai matra yang lebih luas dari pengertian ini.⁴⁴⁸ Takasaki menawarkan digunakannya pengertian efisiensi yang dinilai (*valued efficiency*) di samping efisiensi teknik (*technical efficiency*). Selain itu, dapat pula ditambahkan ongkos kesempatan (*opportunity cost*) dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (*sosial welfare*) untuk mengukur efisiensi sektor publik. Kepuasan dan kelancaran layanan terhadap kelompok sasaran harus tetap diutamakan, namun sekaligus pemakaian tenaga kerja, prosedur layanan, biaya yang harus dikeluarkan juga wajib diperhitungkan secara cermat dan dilaksanakan sistematis dan yang lebih penting dari semua itu, efisiensi harus menjadi perhatian utama bagi aparatur organisasi publik.⁴⁴⁹

Dari dimensi kualitas pelayanan yang dikembangkan oleh para pakar tersebut, telah banyak digunakan untuk mengukur kualitas pelayanan dari suatu organisasi perusahaan ataupun organisasi publik, tetapi pihak yang paling mengetahui secara objektif kualitas pelayanan adalah para pelanggan atau masyarakat itu sendiri, sebagaimana dikemukakan oleh Le Boeuf bahwa, para pelanggan datang dengan membawa harapan-harapan tertentu terhadap kualitas barang dan pelayanan. Bila dapat memenuhi sesuai keinginan dan harapannya, maka persepsi kualitas pelayanan

⁴⁴⁸ Richard S. Takashi, "Measuring Efficiency in Governance". *Public Administration Practices and Perspective*, March, 1963, h.46-47.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

akan tinggi.⁴⁵⁰ Oleh karena itu, kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan atau masyarakat mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pengakuan ini bukan dari birokrat tetapi dari pelanggan atau masyarakat itu sendiri.

Kendati aparaturnegara pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang belum menjalankan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, namun dalam disertasi ini untuk mengetahui kualitas pelayanan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil mengacu pada ketentuan Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 tersebut. Berikut ini akan dibahas hasil wawancara dengan beberapa informan terkait dengan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

Dari hasil penelitian lapangan melalui wawancara dengan para pihak yang menerima pelayanan KTP, informan pertama Widianingsih (Neng) menyatakan bahwa, untuk persyaratan dan prosedur telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan dan tidak begitu sulit. Persyaratan yang harus dilengkapi adalah pas photo 2 x 3, kartu keluarga, surat pengantar dari RT dan RW, serta bukti pelunasan pembayaran pajak bumi dan bangunan (PBB). Setelah surat dilengkapi dan didaftarkan ke kantor Kelurahan, informan membayar biaya pengurusan sebesar Rp.25.000,- dengan jangka waktu penyelesaian 1 (satu) minggu. Mengenai kenyamanan pelayanan dan keamanan pelayanan yang dirasakan oleh informan tidak mengalami kendala.

⁴⁵⁰ Michael Le Boeuf, *Memenangkan dan Memelihara Pelanggan (terjemahan)*, Jakarta, 1992, h.52.

Adapun menurut informan kedua (Ibu Eli) pembuatan KTP di Kantor Kelurahan cukup jelas dan telah ditentukan oleh petugas yang berwenang dalam menangani KTP, sehingga lebih memudahkan masyarakat dalam menerima pelayanan. Pembayaran pembuatan KTP adalah sebesar Rp. 20.000,- dengan waktu penyelesaian seminggu, namun inipun kadang-kadang selesai, kadang tidak selesai. Persyaratan yang ditetapkan juga sama dengan informan pertama.

Adanya program 100 (seratus) hari terpilihnya kembali Walikota Padang yang mencanangkan pemberian KTP gratis, menurut informan ketiga (Eva) yang melakukan pengurusan KTP gratis, pengurusan yang seharusnya selesai dalam waktu 1(satu) minggu ternyata tidak terselesaikan, bahkan hingga 1 (satu) bulan lebih, dengan alasan blangko habis. Persyaratan pengurusan KTP gratis sama dengan KTP biasa, perbedaannya hanya tidak dipungut bayaran. Selain itu, informan juga memaparkan adanya diskriminasi dalam pemberian pelayanan. Bagi orang yang kenal dekat dengan pihak petugas kelurahan, dan dari status sosial yang cukup mapan akan lebih dahulu menerima pelayanan dibandingkan dengan masyarakat biasa. Pemberian KTP gratis dimaksudkan diberikan secara cuma-cuma untuk masyarakat miskin agar terdaftar dalam data kependudukan. Namun faktanya tidak sesuai dengan tujuan pemberian KTP gratis tersebut.

Pernyataan informan di atas ditanggapi oleh ketua RT setempat, dimana kendala yang dihadapi dalam pengurusan KTP gratis tersebut adalah banyaknya animo masyarakat yang meminta pelayanan KTP gratis. Sebelum adanya program KTP gratis ini, biasanya kantor kecamatan hanya melayani sekitar 50 (lima puluh) orang per hari, namun semenjak program 100 (seratus) hari kerja Walikota Padang, pihak kecamatan melayani sampai 150 (seratus limapuluh) orang perhari, dengan demikian ketua RT membenarkan alasan administrasi kekurangan blangko dalam

proses pembuatan KTP tersebut. Pencanangan KTP gratis ini hanya berlaku 100 (seratus) hari saja setelah Walikota Padang terpilih kembali, bukan untuk selamanya. Hal ini juga berlaku untuk pengurusan akta kelahiran, jika masih di bawah 60 hari umur anak semenjak dilahirkan. Setelah 60 hari, pengurusan akta kelahiran diserahkan kepada pihak yang bersangkutan dan dipungut biaya.

Selanjutnya menurut informan Taci Wa yang beretnis Tionghoa menyatakan adanya perbedaan tarif pelayanan pengurusan KTP antara WNI asli dan etnis Tionghoa. Ketika informan melakukan pengurusan KTP dikenakan tarif sebesar Rp.50.000,- , sedangkan untuk WNI asli hanya Rp. 25.000,-. Terjadinya perbedaan biaya pengurusan ini disebabkan etnis Tionghoa dianggap lebih "mapan" dari segi perekonomian.

Senada dengan yang dikatakan Taci Wa, menurut Taci Chu yang juga beretnis Tionghoa, memang terjadi perbedaan tarif pelayanan KTP begitu juga dengan pengurusan pelayanan akta kelahiran. Menurut Taci Chu, dalam pengurusan Akta Kelahiran dipungut biaya sebesar Rp. 300.000,- dengan waktu penyelesaian sampai 2 (dua) bulan, dan pelayanan bisa baik asalkan ada uang.

Dari hasil wawancara dengan beberapa informan di atas menunjukkan bahwa, dari 14 (empat belas) unsur yang menjadi indikator indeks kepuasan masyarakat (IKM), ternyata hanya 6 (enam) unsur yang memenuhi kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil yang diharapkan masyarakat yaitu prosedur pelayanan , persyaratan pelayanan, kejelasan petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kenyamanan lingkungan, dan keamanan lingkungan.

Adapun 8 (delapan) unsur lainnya yang belum memenuhi kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil adalah unsur kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan

pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas pelayanan, kewajaran biaya pelayanan, kepastian biaya pelayanan, dan kepastian jadwal pelayanan.

Dari hasil penelitian di atas menunjukkan adanya maladministrasi dan tidak mencerminkan *good government* yang menyangkut akuntabilitas dan transparansi serta tidak diterapkannya asas-asas umum pemerintahan yang layak dalam penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil tersebut.

Di dalam birokrasi, sumber daya manusia yang dalam hal ini adalah aparatur negara sangatlah penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, serta menjadi faktor kunci terhadap proses perubahan yang meliputi aspek hukum, politik ekonomi, sosial, budaya dan organisasi. Aparatur negara menjadi penentu utama dalam penyelenggaraan pelayanan, yang pada hakikatnya adalah untuk melayani kebutuhan dan kepentingan manusia itu sendiri. Di samping itu, kondisi utama bagi terciptanya iklim yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat dan kelancaran terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, salah satunya adalah perilaku birokrat. Cara pandang birokrat terhadap pelayanan dan kualitasnya juga sangat menentukan tindakan apa yang akan diambil.

Perilaku birokrat merupakan sikap yang melekat pada diri seorang birokrat yang berpengaruh terhadap langkah-langkah yang dilakukan dalam rangka pelayanan masyarakat.⁴⁵¹ Secara hukum, perilaku birokrat dimaknai sebagai aspek *human capital*, artinya membangun perilaku para birokrat menjadi lebih baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat, karena pada hakikatnya hukum bukanlah semata-mata hanya *rule and logic*, akan tetapi *social*

⁴⁵¹ Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jilid II, Rajawali Press, Jakarta, 2002, hal. 183-191. Lihat juga Alfian yang mengemukakan bahwa, perilaku birokrat merupakan pencerminan sikap yang terbentuk berdasarkan kepercayaan dan nilai-nilai yang dihayati oleh birokrasi dalam *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, h. 247.

structure and behaviour.⁴⁵² Artinya, hukum tidak bisa hanya dipahami secara sempit dalam perspektif aturan-aturan dan logika, tetapi juga melibatkan struktur sosial dan perilaku. Lebih lanjut Satjipto Rahardjo juga menegaskan bahwa, hukum bukan hanya urusan (*a business of rules*), tetapi juga perilaku (*matter of behaviour*).⁴⁵³

Dalam kaitannya dengan fenomena perilaku birokrat, maka kedudukan peran, dan fungsinya tidak dapat dipisahkan dari kedudukan individu sebagai aparatur (pegawai) yang mempunyai persepsi, nilai, motivasi dan pengetahuan dalam rangka melaksanakan fungsi, tugas dan tanggung jawab sosial dalam pelayanan publik. Birokrasi memerlukan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi. Sumber daya manusia berkualitas tinggi adalah sumber daya yang mampu menciptakan bukan saja nilai komparatif, tetapi juga nilai kompetitif-generatif-inovatif dengan menggunakan energi tertinggi seperti *intelligence*, *creativity*, dan *imagination*.⁴⁵⁴ Perilaku manusia dalam organisasi sangat menentukan pencapaian hasil yang maksimal dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk itu, para birokrat perlu dimotivasi agar perilakunya dapat meningkatkan prestasi kerjanya. Namun dari hasil penelitian yang dilakukan, ternyata para birokrat masih memiliki kecenderungan lamban dalam bekerja, tidak adanya tanggung jawab petugas pelayanan, dan cenderung korup. Hal ini tercermin dalam perilaku birokrat yang menunjukkan karakteristik sebagai

⁴⁵² Donal Black, *The Behaviour of Law*, Op.Cit. Lihat juga J.W.Harris, *Law and Legal Structure, An Inquiry into the Concepts Legal Rule and Legal System*: Clarendon Press, Oxford, 1982, h.52-57.

⁴⁵³ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006, h.4. Lihat juga Satjipto Rahardjo, "Hukum itu Perilaku Kita Sendiri." *Kompas*, tanggal 23 September 2002.

⁴⁵⁴ Taliziduhu Ndraha, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, h.12. Lihat Juga Thompson yang mengemukakan bahwa perhatian terhadap unsur manusia (*human nature*) yang pada gilirannya telah melahirkan kepentingan untuk dapat melakukan secara sistematis disain sistem SDM agar birokrasi publik semakin berfungsi dan berperilaku layak dalam memenuhi ekspektasi dan aspirasi publiknya, dalam *Bureaucracy and Inovation*, University of Alabama Press, Alabama, 1968, h.16.

berikut:⁴⁵⁵

- a. Bekerja harus sesuai dan mengikuti secara ketat semua peraturan, prosedur, dan mekanisme yang sudah ditetapkan. Prosedur dan mekanisme kerja lebih diutamakan daripada kerja sama dan hasil yang akan dicapai.
- b. Menuntut ketaatan pada perintah pimpinan yang lebih tinggi, dengan membuat atau mencari peraturan yang membenarkannya.
- c. Pemimpin berusaha agar lingkungan dan situasi kerja sesuai dengan aturan-aturan teoritis dalam mewujudkan kepemimpinan formal.
- d. Kurang aktif dalam melaksanakan tugas-tugas dan bersifat saling menunggu.
- e. Gagasan-gagasan tidak berorientasi pada peningkatan produktivitas, tetapi lebih diarahkan pada mengatur tata hubungan kerja.
- f. Dalam bekerja hubungan manusiawi lebih didasari oleh usaha mengembangkan agar orang yang dipimpin menghormati pimpinannya sesuai dengan jenjang posisi/ jabatannya.
- g. Kepemimpinan cenderung bersifat tertutup karena tidak menginginkan rahasia pribadi dalam jabatan akan diketahui. Oleh karena itu, sangat menekankan pada kewajiban memelihara dan menjaga rahasia pekerjaan/ organisasi (biasa disebut rahasia kedinasan),

Pada dasarnya, seringkali aparatur negara (birokrat) bekerja berdasarkan pendekatan legalistik positivistik. Artinya, bahwa dalam menghadapi permasalahan pemecahan yang dilakukan dengan mengeluarkan ketentuan-ketentuan normatif. Pendekatan seperti ini tidak ada salahnya bila birokrat bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun ini bukan satu-satunya, masih ada pendekatan yang lebih komprehensif. Pendekatan legalistik-positivik menjadi tidak tepat apabila terdapat persepsi bahwa, peraturan perundang-undangan tersebut merupakan hal yang *self implementing*, seolah-olah dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tersebut, permasalahan yang dihadapi telah terpecahkan dengan sendirinya, padahal tidak demikian seharusnya, sehingga timbul kecenderungan untuk

⁴⁵⁵ Hadari Nawawi dan M. Martini Hadari, *Kepemimpinan Yang Efektif*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2004, h.87-88.

menerapkan peraturan perundang-undangan tersebut secara *rigid*.⁴⁵⁶ Hal ini juga ditegaskan oleh Satjipto Rahardjo bahwa, hukum itu tidak hanya ditulis tetapi juga dibuat oleh masyarakat melalui perilaku.⁴⁵⁷ Oleh karena itu, diperlukan hukum yang tidak hanya sebatas pada aturan dan perundang-undangan saja tetapi hukum yang dapat berfungsi memberikan rasa keadilan dan mendorong peran publik dalam hukum.⁴⁵⁸

4.2. Peran Birokrasi Pemerintahan Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Diketahui bahwa, fungsi utama birokrasi adalah sebagai lembaga pengabdian dan pelayanan masyarakat. Namun di dalam implementasinya, seringkali tidak terwujud secara optimal, bahkan kinerja birokrasi sering mengalami disorientasi dari tugas pokoknya. Ketidakefektifan dan disorientasi ini, disebabkan oleh banyak faktor, baik yang ada dalam intern institusi birokrasi itu sendiri maupun faktor yang ada di lingkungan dimana birokrasi berada. Para ahli sering mengatakan bahwa, alasan lemahnya kinerja organisasi birokrasi adalah karena berbeda dengan organisasi swasta. Organisasi birokrasi tidak memiliki mekanisme penyesuaian diri untuk mengatasi tantangan, hambatan, masalah dan situasi yang berkembang akibat kompleksitas segala sesuatu yang berhubungan dengan kerja birokrasi. Adapun perusahaan swasta memiliki alat deteksi kinerja yang berupa untung rugi, sehingga kalau dalam kurun waktu tertentu merugi akan segera tahu bahwa, perlu untuk memperbaiki kinerja, berinovasi untuk menjaga kesetiaan dan kepuasan konsumen, serta melakukan efisiensi anggaran dasar agar tidak bangkrut. Organisasi birokrasi

⁴⁵⁶ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*. Bumi Aksara, Jakarta, 2000, h. 147.

⁴⁵⁷ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum: Perkembangan, Metode dan Pilihan Masalah*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2002, h. 203.

⁴⁵⁸ Uraian lebih lengkap dalam Satjipto Rahardjo, "Mendorong Peran Publik Dalam Hukum", *Kompas*, 19 Februari 2003.

tidak memiliki alat detektor semacam rugi laba di perusahaan swasta. Ketiadaan faktor tersebut menyebabkan birokrasi bergerak lambat, tidak tahu kapan harus berbenah, tidak efisien, tidak ramah, berbelit-belit, boros, korup, tidak memiliki standar kepastian kerja yang baik dan pada akhirnya tidak disukai oleh para pengguna jasanya.

Sorensen mengemukakan bahwa, setidaknya ada 6 (enam) faktor yang dapat dijadikan hipotesis mengapa birokrasi pemerintah tidak memiliki ketidakefisienan dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, yaitu:⁴⁵⁹

1. Tidak adanya iklim kompetisi dalam model bekerjanya birokrasi.
2. Sumber pendapatan yang tidak dari usaha organisasi sendiri.
3. Tidak adanya ukuran kinerja.
4. Tidak adanya insentif
5. Tidak adanya tantangan administratif kepada pejabat birokrasi secara personal.
6. Tidak adanya kepemimpinan yang aktif.

Dari hipotesis yang dikemukakan Sorensen tersebut, tentu akan berimplikasi terhadap kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur negara. Untuk itu, dalam sub bab ini akan dibahas mengenai strategi kebijakan birokrasi pemerintahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penerapan sistem informasi administrasi kependudukan.

4.2.1. Strategi Kebijakan Birokrasi Pemerintahan Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah saat ini adalah untuk membuat proses strategi kebijakan menjadi lebih dekat dengan masyarakat sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses kebijakan dengan mudah dan intensif. Dengan menggeser lokus kebijakan dari pusat ke daerah,

⁴⁵⁹ Sorensen dalam Budi Setiyono, *Op.Cit*, h.111-117.

diharapkan proses kebijakan menjadi lebih terbuka dan partisipasi masyarakat menjadi semakin tinggi sehingga kebijakan publik benar-benar mengabdikan kepada kepentingan publik dan bukan pada kepentingan elite birokrasi dan politik.

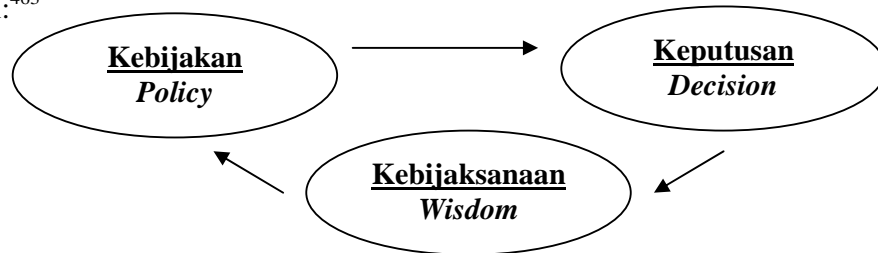
Banyak kalangan berpendapat bahwa, strategi sangat identik dengan cara, teknik, taktik untuk mencapai tujuan tertentu. Tim Perumus Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas) berpendapat bahwa, strategi adalah cara penyerahan dan pengarahan menyeluruh terhadap sumber daya baik yang tersedia maupun yang potensial untuk dapat menguasai situasi dan kondisi, ruang dan waktu guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.⁴⁶⁰ Adapun menurut Hatten and Hatten strategi adalah suatu jalan untuk mencapai tujuan organisasi secara objektif.⁴⁶¹ Oleh sebab itu, para birokrat sebagai pembuat berbagai kebijakan publik dapat membuat perencanaan yang strategis dalam tindakan-tindakan operasional agar tidak kehilangan arah.

Birokrasi sebagaimana pemahaman Max Weber, diartikan sebagai suatu pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur, dalam hubungan kerja yang berjenjang, serta mempunyai prosedur kerja yang tersusun jelas dalam suatu tatanan organisasi. Di dalam dunia pemerintahan modern, birokrasi memainkan peranan yang sangat penting bahkan Etzioni mengatakan bahwa, birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apapun. Oleh karena itu, kebijakan publik pada hakikatnya adalah intervensi pemerintah untuk melakukan perubahan dan kebijakan publik dapat dipandang sebagai strategi perubahan masyarakat untuk mewujudkan kondisi yang dikehendaki. Namun terminologi tentang kebijakan publik (*public policy*) itu sendiri sering digunakan berbeda-beda,

⁴⁶⁰ Tim Perumus Lemhanas, *Stratifikasi Kebijakan Nasional*, Lemhanas, Departemen Hankam, Jakarta, 1982, h. 18. Lihat juga M. Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989, h. 102.

⁴⁶¹ Hatten and Hatten dalam B. Barney Jay, *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc, 1997 h. 59.

karena memang ada yang menggunakan terminologi *public policy* dengan istilah kebijakan publik dan kebijaksanaan publik.⁴⁶² Dalam disertasi ini lebih cenderung menggunakan istilah kebijakan publik, dikarenakan pengertian kebijakan lebih mengarah pada produk yang dikeluarkan oleh badan-badan publik yang bentuknya bisa berupa peraturan perundangan dan keputusan, sedangkan kebijaksanaan lebih menitikberatkan pada fleksibilitas suatu kebijakan seperti dapat dilihat dalam ragaan berikut ini:⁴⁶³



Senada dengan pendapat di atas, Yeremias T. Keban mengemukakan bahwa, perlu dibedakan istilah kebijakan dengan kebijaksanaan. Istilah kebijakan menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan kebijaksanaan berkenaan dengan suatu keputusan yang memperolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan alasan-alasan tertentu, seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan gawat dan sebagainya, dengan demikian kebijaksanaan selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu. Adapun kebijakan merupakan suatu hasil analisis

⁴⁶² Beberapa pakar menggunakan istilah *Public Policy* dengan kebijaksanaan antara lain : Miriam Budiarjo dalam *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, h. 12. Lihat juga Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* Bumi Aksara, Jakarta, 1992, h. 15-21. Bintoro Tjokroadmidjojo, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan; Perkembangan Teori dan Penerapan*, LP3ES, Jakarta, 1998, h. 81-97. H.G. Surie, *Ilmu Administrasi Negara : Suatu Bacaan Pengantar* , PT. Gramedia, Jakarta, 1987, h.12. Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991, h.11-20.

⁴⁶³ Ermaya dalam Jusman Iskandar, *Manajemen Publik*, Puspaga, Bandung, 2004, h. 52.

yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik.⁴⁶⁴

Secara umum kebijakan publik (*public policy*) dapat dikatakan merupakan rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program kebijakan publik merupakan pengembangan dari kebijakan yang akan dilaksanakan secara jelas,⁴⁶⁵ Adapun Anderson menyatakan, kebijakan publik merupakan pengembangan dari kebijakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturinya. Dari pernyataan ini dapat dikatakan bahwa:⁴⁶⁶

1. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
4. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan.
5. Kebijakan pemerintah dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Selanjutnya menurut Jones, suatu kebijakan dapat dikatakan sebagai kebijakan publik atau tidak, dilihat dari komponen *public policy* yang mencakup hal-hal sebagai

⁴⁶⁴ Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori Dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, h. 55

⁴⁶⁵ Nyimas Dwi Koryati, dkk, *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004, h.7. Lihat juga Amara Raksasataya dalam Bintoro Tjokroamidjojo, "Analisa Kebijaksanaan Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Nasional", *Majalah Administrator* No. 5& 6 Tahun IV, 1976, h.5. Humaidi, *Mengenal Ilmu Kebijakan Publik*, Garuda Buana Indah, Pasuruan – Jawa Timur, 1993, h. 6-7.

⁴⁶⁶ James E. Anderson, *Public Policy Making*, Praeger Publishers, New York, 1979, h. 3. Bandingkan William Frederick and Keith Davis : *A public policy is plan of action undertaken by government to achieve some broad purpose affecting a large segment of citizenry the population would be affected a public policy involves two indispensable elements: action by government and goal purpose that has an impact on the public a large*, dalam *Bussiness And Society: Corporate Strategy, Public Policy*, Mc. Graw Hill Book, New York, 1988, h. 14.

berikut:⁴⁶⁷

1. Niat dari sebuah tindakan
2. Tujuan atau keadaan akhir yang hendak dicapai
3. Rencana atau usulan untuk mencapai tujuan
4. Program yang disyahkan untuk mencapai tujuan kebijakan
5. Keputusan atau pilihan atas tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
6. Dampak atau pengaruh yang dapat diukur.

Thomas R.Dye⁴⁶⁸ merumuskan *public policy* secara sederhana sebagai *is whatever government choose to do or not to do*. Selanjutnya Dye mengatakan bahwa, bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah. Adapun David Easton memberikan arti *public policy* sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society*.⁴⁶⁹ Berdasarkan definisi ini Easton menegaskan bahwa, hanya pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau

⁴⁶⁷ Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik*, Edisi Terjemahan, Grafindo Persada, Jakarta, 1985, h.48-49.

⁴⁶⁸ Thomas R.Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981, h.7. Lihat juga George C. Edwards III dan Robert A. Sharkansky yang mengartikan *public Policy* “... is what government say and do, or do not do. It is the goal or purpose of government program...” dalam *The Policy Predicament*, W.H Freeman and Company, San Francisco, 1978, h. 2.

⁴⁶⁹ David Easton, *The Political System*, Knopf, New York, 1963, h. 129. Lihat juga Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan yang mengartikan *public policy as a projected programme or goals, values and practices*, dalam *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, 1970, h. 71. Richard D. Hall and Robert E. Quinn juga memberikan definisi *public policy* sebagai berikut: *public policy (policies) are the use by regime of its resources to intervene into accustomed behaviour of some citizens to produce more or less of that behaviour as their government wishes. Oriented towards the achievement of values ends, choice and opportunity cost*, dalam *Organizational Theory and Public Policy*, Sage Publication, London, 1983, h.15.

tidak melakukan sesuatu tersebut dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat.

Pada umumnya bentuk kebijakan dapat dibedakan atas,⁴⁷⁰ (1) bentuk “regulatory” yaitu mengatur perilaku orang, (2) bentuk “redistributive” yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin, (3) bentuk “distributive” yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber daya tertentu, dan (4) bentuk “constituent” yaitu yang ditujukan untuk melindungi negara. Masing-masing bentuk ini dapat dipahami dari tujuan dan target suatu program atau proyek sebagai wujud konkrit atau terjemahan dari suatu kebijakan. Implementasi program atau proyek tersebut merupakan wujud nyata dari pelaksanaan bentuk-bentuk kebijakan di atas.

Dari uraian di atas memberikan gambaran bahwa, tidak ada definisi kebijakan yang sama. Namun, beberapa definisi yang diajukan tersebut menunjukkan adanya beberapa unsur yang harus ada yaitu: nilai, tujuan dan sarana. Secara ideal, suatu keadaan yang diinginkan akan tampak pada tujuan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Namun demikian, penjabaran lebih konkrit dan jelas amat diperlukan. Sarana dalam konteks ini diartikan sebagai sesuatu yang dapat dipakai untuk mencapai sasaran / tujuan, termasuk juga sesuatu yang dapat dipakai untuk jangka pendek. Oleh sebab itu, salah satu sarana yang banyak dipilih adalah peraturan perundang-undangan yang mempunyai sifat mengikat bagi seluruh warga masyarakat.

⁴⁷⁰ Yeremias T. Keban, *Op.Cit* h.57.

Pada dasarnya kebijakan publik umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, dan sebuah hukum adalah hasil dari kebijakan publik.⁴⁷¹ Dari pemahaman dasar ini dapat dilihat bahwa, sesungguhnya antara hukum dan kebijakan publik pada tataran implementasinya tidak dapat dipisah-pisahkan. Keduanya berjalan seiring dengan prinsip saling mengisi, bahkan hukum merupakan suatu bagian yang integral dari kebijakan.

Sebuah produk hukum tanpa ada proses kebijakan didalamnya, maka produk hukum itu akan kehilangan makna substansinya. Demikian pula sebaliknya, sebuah proses kebijakan publik tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan publik tersebut.⁴⁷² Oleh karena itu, hukum dan kebijakan publik merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah tentang kebijakan publik semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peran hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan, seiring dengan semakin meluasnya peranan pemerintah memasuki bidang kehidupan manusia, dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan ekonomi, sosial dan politik. Di samping itu, peraturan hukum juga berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.

Hukum merupakan *the normative life of the state and it is citizens*.⁴⁷³ Hukum menentukan serta mengatur bagaimana hubungan itu dilakukan dan bagaimana akibatnya, dan untuk itu hukum lalu menentukan tingkah laku mana yang dilarang

⁴⁷¹ Eddi Wibowo, dkk., *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yayasan Pembaruan Publik Indonesia (YPAPI), Yogyakarta, 2004, h. 32. Bandingkan Michael Armstrong yang berpendapat bahwa kebijakan tidak berarti harus ditulis. Ini artinya, tidak harus melalui peraturan perundang-undangan dalam Menjadi *Manajer Yang Lebih Baik Lagi* (terjemahan), Binarupa Aksara, Jakarta, 1995, hal.49.

⁴⁷² Thomas Birkland and Scott Barclay, "Law, Policy Making and the Policy Process : Closing the Gaps", *Policy Studies Journal*, Vol: 26 No: 2, 1998, h.227-293.

⁴⁷³ Lebih lengkap lihat Steven Vago, *The Gal Sources of Public Policy*, The Heath and Co, 1977, h.9-11 dalam Esni Warassih Pujirahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2008, h. 129.

dan mana yang diperbolehkan. Penormaan ini dilakukan dengan membuat kerangka umum dari suatu perbuatan yang diwujudkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan yang ada. Perkembangan ini tidak terlepas dari perkembangan yang tampak pada kehidupan sosialnya. Hukum merupakan suatu kebutuhan yang melekat pada kehidupan sosial itu sendiri yaitu melayani anggota masyarakat, seperti mengalokasikan kekuasaan, mendistribusikan sumber daya dan melindungi kepentingan anggota masyarakat. Dalam konteks yang lebih spesifik, hukum pun banyak digunakan sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan publik. Dalam rangka merealisasikan kebijakan, pembuat kebijakan menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran.⁴⁷⁴

Melalui peraturan hukum, aparaturnya dapat melaksanakan berbagai kebijakan pembangunan di dalam tindakan nyata. Namun yang harus dicermati adalah bahwa, persoalan yang dihadapi pada saat ini bukan sekedar masalah legalitas formal, penafsiran atau penerapan pasal-pasal, melainkan tuntutan keadaan saat ini yang menghendaki agar hukum dilihat dalam kerangka yang lebih luas dan dalam kaitannya dengan persoalan-persoalan yang sedang berkembang dalam masyarakat. Mengingat semua perencanaan kebijakan dan program-program dilaksanakan melalui hukum, maka pemahaman yang luas akan fungsi hukum di era otonomi daerah saat ini menjadi penting. Hal ini disebabkan karena fungsi sentral negara yang berusaha menyiapkan, menemukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat. Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan publik, dan sebagai peraturan perundang-undangan telah menampilkan sosoknya sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan. Dengan kata lain, agar rencana

⁴⁷⁴ *Ibid.*

pemerintah mendapat kekuatan dalam pelaksanaannya, maka perlu mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu.⁴⁷⁵

Apabila kebijakan publik itu telah memasuki bidang kehidupan hukum, maka perumusannya pun harus tunduk pada teknik pembuatan perundang-undangan. Demikian pula setiap kebijakan publik yang akan dituangkan atau dinyatakan dalam bentuk peraturan harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu sebagaimana ditegaskan oleh Singler: *public policy should be written into simple, precise legal language, using a few ambiguous phrases as possible.*⁴⁷⁶

Pada umumnya isi kebijakan yang dituangkan dalam sistem hukum diletakkan di bagian “menimbang”, sedangkan konkritisasinya dituangkan dalam ketentuan pasal-pasalnya terutama tampak dalam tujuan yang ditetapkan. Untuk memenuhi persyaratan di atas tampaknya tidak mudah, mengingat peraturan perundang-undangan mengandung “cacat logis” seperti *ambiguity* baik secara semantik maupun sintetik. Kemenduaan ini bisa terjadi karena maksud yang ingin dinyatakan melalui pembuatan kebijakan itu tidak dimengerti oleh pembuat undang-undang karena belum memahami ataupun memiliki konsep yang jelas mengenai hal yang hendak diatur.⁴⁷⁷

Keterkaitan antara hukum dan kebijakan publik akan semakin relevan pada saat hukum diimplementasikan. Kegiatan implementasi tersebut sebenarnya merupakan bagian dari *policy making*. Keadaan ini harus sungguh-sungguh disadari mengingat proses implementasi selalu melibatkan lingkungan dan kondisi yang

⁴⁷⁵ Yay A. Singler & Benyamin R. Beede, *Ibid*, h.145. Perkembangan hukum sebagai instrumental ini merupakan salah satu karakteristik masyarakat modern diajukan oleh Yehezkel Dror dalam *Ventures in Policy Sciences*, Elsevier, Amsterdam, 1971, h.167-169. Demikian pula semua perencanaan kebijakan dan program-program dilaksanakan melalui hukum, dikemukakan oleh Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence, The Philosophy and Method of The Law*, Harvard University Press, 1962, h.85 dalam Esmi Warassih, *Ibid*, h. 130-131.

⁴⁷⁶ Yay A. Singler, *Ibid*, h.98 dalam Esmi Warassih, *Ibid*, h.134.

⁴⁷⁷ Reed Dickerson, *The Fundamentals of Kegal Drafting*. Little Brown and Co Boston, Toronto, 1965, h. 26-27 dalam Esmi Warassih, *Ibid*, h. 135.

berbeda di setiap tempat, karena memiliki ciri-ciri struktur sosial yang tidak sama. Demikian pula keterlibatan lembaga di dalam proses implementasi selalu akan bekerja di dalam konteks sosial tertentu, sehingga terjadi hubungan timbal balik yang dapat saling mempengaruhi. Proses implementasi kebanyakan diserahkan pada lembaga pemerintah dalam berbagai jenjang / tingkat, baik di tingkat propinsi maupun kabupaten. Setiap jenjang pelaksanaan pun masih membutuhkan pembentukan kebijakan lebih lanjut dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan untuk memberikan penjabaran lebih lanjut.⁴⁷⁸

Apabila sarana yang dipilih adalah hukum sebagai suatu proses pembentukan kebijakan publik, maka faktor-faktor non hukum akan selalu memberikan pengaruhnya dalam proses pelaksanaannya. Untuk mengantisipasi hal ini diperlukan langkah-langkah kebijakan yang meliputi; (1) menggabungkan rencana tindakan dari suatu program dengan menetapkan tujuan, standar pelaksana, biaya dan waktu yang jelas, (2) melaksanakan program dengan memobilisasi struktur, staf, biaya *resources*, prosedur dan metode; (3) membuat jadwal pelaksanaan dan monitoring untuk menjamin bahwa program tersebut berjalan terus sesuai rencana.⁴⁷⁹

Dalam rangka pelaksanaan kebijakan publik, para birokrat dalam menjalankan aktivitasnya mempunyai "kebebasan" untuk menjabarkan kebijakan tertentu yang berkaitan dengan aspek yuridisnya. Langkah yang demikian itu oleh Rauke disebut *freies Ermessen* atau *pouvoir discretionnaire*, dimana Rauke menjelaskan lebih jauh bahwa:⁴⁸⁰ *discretion refers to the ability of an administrator to choose among alternative to decide in effects law the policies of the government should be*

⁴⁷⁸ Hoogwood W. Brian and Lewis Gunn, *Policy Analysis For The Real World*, Oxford University Press, 1984, h. 200 dalam Esmi Warassih, *Ibid*, h 136.

⁴⁷⁹ *Ibid*.

⁴⁸⁰ Francis E. Rouke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Little Brown and Co. Toronto, 1976, h. 32 dalam Esmi Warassih, *Ibid*, h. 138

implemented in spesific case. Jeffrey Jowell juga mengatakan, *dicretion as the room for dicisional manouvre processed by a decision maker.*⁴⁸¹ Ini berarti, diskresi merupakan fenomena yang amat penting dan fundamental, terutama di dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik. Dengan adanya diskresi ini diharapkan agar kondisi yang ada dapat dicapai suatu hasil yang maksimal. Oleh karena itu, hampir semua kebijakan dalam berbagai tingkatannya dibuat oleh mereka yang disebut *governing elities.*⁴⁸² Ini berarti, segala aktivitas yang dilakukan oleh pemegang peran lebih banyak ditentukan oleh para birokrat itu sendiri.

Oleh karena dalam mengimplementasikan berbagai kebijakan publik, lebih banyak ditentukan oleh para birokrat itu sendiri, maka pemerintah daerah lebih dituntut untuk kreatif dan inovatif, serta memiliki kepekaan dan kemampuan dalam mamahami secara benar tugas pokok dan fungsi dari pemerintah daerah, bukan saja dalam pemahaman secara artifisial, melainkan substansial yang ditunjukkan dengan rasa nyaman masyarakat ketika berurusan dengan birokrasi pemerintah, dan kemampuan pemerintah daerah dalam menyusun prioritas, khususnya dalam pengembangan infrastruktur daerah dan pemberian layanan, serta kemampuan dalam melakukan komunikasi politik dengan masyarakat, sehingga diperoleh masukan yang produktif berkaitan dengan arah pembangunan.

Perubahan iklim politik Indonesia diawali dengan munculnya gelombang tuntutan reformasi politik, yang pada gilirannya melahirkan pula tuntutan akan perubahan dalam pelayanan birokrasi pemerintah. Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 mendorong bangsa Indonesia untuk melakukan koreksi ulang terhadap segala

⁴⁸¹ Lihat John D. Montgonery and William J. Siffin, *The Polities Of Development Administration*, sebagaimana dikutip oleh Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1974, h,115, dalam Esmi Warassih, *Ibid*, h. 139.

⁴⁸² Anneli Millen, *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*, Pembaruan, Yogyakarta, 2003, h. 7.

apa yang telah dilakukan selama ini dan perlunya menyesuaikan dengan tuntutan realitas perkembangan masyarakat. Koswara berpendapat bahwa, timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menumbuhkan reformasi total di dalam segala aspek kehidupan bernegara dan berbangsa, telah memunculkan berbagai tuntutan. Fokus utamanya adalah untuk mewujudkan terciptanya masyarakat sipil (*civil society*) dalam kehidupan pemerintah, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai *good governance* yang memunculkan nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran, keadilan, dan berorientasi kepada kepentingan rakyat, serta bertanggung jawab kepada rakyat.⁴⁸³

Sehubungan dengan hal di atas, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan ditetapkannya UU No. 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000 – 2004 (Propenas) yang menyatakan bahwa, pelayanan publik sebagai salah satu program nasional yang harus dilaksanakan pada tahun 2000–2004, dengan sasaran terselenggaranya pelayanan publik yang lebih cepat, tepat, murah, dan memuaskan pada unit-unit kerja di lingkungan pemerintah pusat dan daerah. Kegiatan pokok yang dilakukan adalah : (1) melibatkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan publik tertentu; (2) menyusun standar pelayanan publik yang cepat, tepat, murah, memuaskan, transparan, dan tidak diskriminatif; (3) mengembangkan konsep indeks tingkat kepuasan masyarakat sebagai tolak ukur terhadap optimalisasi pelayanan publik oleh aparatur negara kepada masyarakat; (4) melakukan upaya deregulasi dan debirokratisasi khususnya kebijakan-kebijakan di bidang ekonomi untuk menghilangkan berbagai hambatan terhadap kelancaran mekanisme pasar secara sehat dan optimal. Di samping itu, pemerintah juga

⁴⁸³ Koswara, *Makna Otonomi Daerah*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2000, h. 35

mengeluarkan beberapa kebijakan lain diantaranya Keputusan MENPAN No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dan Surat Edaran MENPAN No.148/M.PAN/5/2003 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat.

Semua langkah kebijakan tersebut, merupakan serangkaian upaya pembaruan yang memberikan gambaran tentang adanya pergeseran konsep pelayanan yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang layak mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas. Pergeseran Paradigma ini perlu diikuti dengan pembaruan manajemen pelayanan publik melalui berbagai strategi sebagai berikut :⁴⁸⁴

1. Mewajibkan semua aparatur pemerintah memahami filosofi, strategi, dan teknis pemberian pelayanan umum yang baik.
2. Menyusun standar pelayanan minimal (SPM) untuk semua jenis pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah daerah.
3. Memperkuat unit-unit organisasi yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat seperti badan daerah, dengan memberi kewenangan yang lebih luas, fasilitas yang lebih memadai, mempermudah akses pada pengambil keputusan di tingkat puncak
4. Mengembangkan iklim kompetisi diantara unit-unit pemberi pelayanan umum dengan memberi imbalan memadai bagi yang berprestasi.
5. Secara periodik mengadakan survei kepuasan konsumen untuk memperbaiki kinerja unit pemberi pelayanan umum.
6. Membuka kotak pengaduan/kotak saran untuk menampung keluhan masyarakat konsumen.
7. Memberi penyuluhan kepada masyarakat mengenai hak dan kewajibannya sebagai konsumen.

Berbagai kebijakan telah cukup banyak dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Di masa reformasi, kebijakan tersebut diantaranya adalah ketentuan atau pedoman tentang pelayanan perijinan satu atap di daerah yang ditetapkan melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri No.25/1998, dan Instruksi Presiden No.9/1998 tentang Penyelenggaraan Pelayanagunaan Aparatur Negara,

⁴⁸⁴ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggara Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, h. 48.

Keputusan Menpan No. 118/M.PAN/8/2004 tentang Pedoman Umum Pengaduan Masyarakat Bagi Instansi Pemerintah, Keputusan Menpan No. 26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Keputusan Menpan No. 25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, Surat Edaran Menpan No. 15/M.PAN/9/2005 tentang Peningkatan Intensitas Pengawasan Dalam Upaya Perbaikan Pelayanan Publik, Surat Edaran MENPAN No. 10/M.PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, dan Surat Edaran Menpan No. 04/M.PAN/2/2005 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Yang Bebas KKN Dalam Rangka Tindak Lanjut Instruksi Presiden No.5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan tersebut, menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam pelayanan publik. Namun, yang paling penting adalah bagaimana membuat proses kebijakan dalam pelayanan publik menjadi lebih dekat dengan masyarakat, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses kebijakan dengan mudah dan intensif. Sehubungan dengan ini, untuk melihat perubahan praktik pembuatan kebijakan dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, ada beberapa hal penting yang perlu diperhatikan antara lain apakah sarana yang dipergunakan oleh pemerintah daerah untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dalam pengambilan keputusan ? seberapa besar aspirasi masyarakat diperhatikan dalam proses kebijakan ?

Dari berbagai strategi kebijakan pemerintah tersebut, maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang baru melaksanakan ketentuan atau pedoman tentang pelayanan perijinan satu atap di daerah yang ditetapkan melalui

Instruksi Menteri Dalam Negeri No.25/1998. Di samping itu, belum adanya sistem informasi administrasi kependudukan yang baik, dan pedoman umum penyusunan indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan instansi pemerintah, menyebabkan kinerja aparatur negara dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil Kota Padang kepada masyarakat, belum maksimal.⁴⁸⁵

Di berbagai daerah banyak strategi yang dipakai untuk dapat berinteraksi antara birokrat dengan masyarakat antara lain melalui pembentukan forum-forum warga. Di lihat dari sisi birokrat, forum seperti ini menjadi sarana untuk menampung aspirasi masyarakat terutama yang berhubungan dengan pelaksanaan proyek pembangunan, sosialisasi program pemerintah, pembuatan dan evaluasi peraturan daerah dan sebagainya. Sementara itu dari sisi masyarakat, forum pertemuan itu merupakan sarana bagi masyarakat untuk menyampaikan keinginan atau keluhan-keluhannya agar dapat didengar maupun diketahui oleh para birokrat. Sehubungan dengan ini, maka sarana yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kota Padang adalah melalui forum pertemuan *coffee morning* antara pemerintah daerah dengan kepala-kepala badan terkait yang diadakan secara rutin satu bulan sekali dan melalui media massa.⁴⁸⁶ Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil ini, maka Kota Padang telah mengeluarkan kebijakan melalui Perda No.8/2005 sebagai pengganti Perda No.10/2002 tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akta Catatan Sipil. Dengan dikeluarkannya Perda No.8/2005, masyarakat dibebani dengan kenaikan pembuatan KTP yang mencapai 100% dari yang semula Rp.7.500,- menjadi Rp. 15.000,-. Hal ini tentu sangat memberatkan masyarakat

⁴⁸⁵ Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Syafrizon Hakim. SH, tanggal 7 Desember 2005.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

karena dalam kenyataannya, tarif tersebut lebih mahal dari apa yang telah ditentukan dalam Perda No.8/2005 tersebut.

Dari hasil penelitian lapangan diketahui bahwa banyak masyarakat yang tidak mengetahui perihal rencana kebijakan pemerintah daerah menaikkan besarnya tarif pembuatan KTP dan akta kelahiran. Hal ini membuktikan bahwa, strategi kebijakan melalui forum pertemuan *coffee morning* yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan kepala-kepala badan terkait tidak mencapai sasaran yang dimaksud, begitu juga dengan sarana yang digunakan melalui media massa, ini menunjukkan pula bahwa ternyata strategi kebijakan yang digunakan pemerintah daerah Kota Padang dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil belum mampu mengakomodir aspirasi masyarakat.

4.2.2. Penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan

Informasi administrasi kependudukan memiliki nilai strategis bagi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, sehingga perlu pengelolaan informasi administrasi kependudukan secara terkoordinasi dan berkesinambungan. Di samping itu untuk menjamin akuntabilitas pelayanan kepada masyarakat di bidang kependudukan, perlu menetapkan kebijakan dan sistem informasi administrasi kependudukan secara nasional. Untuk itu, pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 88/2004 yang mengatur tentang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan. Adapun pengelolaan informasi administrasi kependudukan dilakukan dengan menggunakan Sistem

Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK). Sistem Informasi Kependudukan ini dimaksudkan untuk :

1. Terselenggaranya administrasi kependudukan dalam skala nasional yang terpadu dan tertib.
2. Terselenggaranya administrasi kependudukan yang bersifat universal, permanen, wajib dan berkelanjutan.
3. Terpenuhinya hak penduduk di bidang administrasi kependudukan dengan pelayanan profesional.
4. Tersedianya data dan informasi secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir dan mudah di akses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.

Selanjutnya dalam Pasal 1 Keputusan Presiden No. 88/2004 dijelaskan bahwa:

1. Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan adalah pengumpulan, perekaman, pengolahan, dan pemutakhiran data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil untuk penerbitan dokumen penduduk, pertukaran data penduduk dalam rangka menunjang pelayanan publik, serta penyajian informasi kependudukan guna perumusan kebijakan dan pembangunan.
2. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disingkat SIAK, adalah sistem informasi nasional yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di setiap tingkatan wilayah administrasi pemerintahan.

3. Tempat Perekaman Data Kependudukan yang selanjutnya disingkat TPDK adalah fasilitas yang di bangun di kabupaten/ kota, kecamatan atau kelurahan untuk melakukan perekaman, pengolahan, dan pemutakhiran data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil untuk penerbitan dokumen penduduk, serta penyajian informasi kependudukan.

Dengan kebijakan pengelolaan informasi administrasi kependudukan ini, diarahkan untuk terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, penyediaan data untuk perencanaan pembangunan dan pemerintahan, serta penyelenggaraan pertukaran data secara tersistem dalam rangka verifikasi data individu dalam pelayanan publik. Adapun pengelolaan informasi administrasi kependudukan yang dilakukan dengan menggunakan sistem informasi administrasi kependudukan dapat dilaksanakan secara tersambung dan tak tersambung.⁴⁸⁷ Sistem informasi administrasi kependudukan tersambung dilaksanakan di daerah yang telah tersedia fasilitas listrik, sarana komputer dan jaringan komunikasi data, sedangkan sistem informasi administrasi tak tersambung dilaksanakan pada daerah-daerah kabupaten yang sebagian atau seluruh kecamatannya tidak tersedia jaringan komunikasi data.

Dalam penyelenggaraan sistem informasi administrasi kependudukan menggunakan kodifikasi wilayah administrasi pemerintahan, perangkat lunak, perangkat keras, formulir, dan blangko dokumen penduduk yang dibakukan secara nasional. Adapun informasi administrasi kependudukan dituangkan dalam bentuk laporan-laporan, angka, tabel, gambar dan grafik peristiwa kependudukan.⁴⁸⁸ Dalam penyelenggaraan sistem informasi administrasi kependudukan ini, masyarakat juga

⁴⁸⁷ Keppres No. 88/2004

⁴⁸⁸ *Ibid*

dapat berperan serta dalam kegiatan penyebarluasan informasi dan edukasi serta penyediaan sarana guna mendukung pemerintah dalam pengelolaan informasi administrasi kependudukan.

Dari hasil penelitian, pemerintah Kota Padang melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mulai menerapkan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan untuk memperoleh data penduduk yang akurat. Pemberlakuan sistem tersebut, setelah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mulai menyebarkan formulir data penduduk ke seluruh kecamatan pada tanggal 11 April 2007. Diakui oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bahwa, setelah 62 tahun merdeka, belum ada data akurat tentang administrasi kependudukan ini, dan banyak kasus yang terjadi adanya nomor Kartu Tanda Penduduk (KTP) ganda serta tidak jelasnya klasifikasi penduduk.⁴⁸⁹ Oleh sebab itu, diharapkan dengan diterapkannya Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ini, tidak ada lagi penduduk yang memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK) ganda, karena tujuan dari penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ini, adalah menghimpun data penduduk paling akurat, mulai dari jumlah penduduk, jumlah pencari kerja, jumlah balita serta klasifikasi lengkap tentang biodata masing-masing penduduk. Data penduduk yang akurat tersebut, sangat penting untuk menyukseskan program pembangunan yang intinya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁴⁹⁰

Lebih lanjut dijelaskan oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang bahwa, dengan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ini, proses administrasi data penduduk tidak lagi dilaksanakan secara manual, tetapi akan dilaksanakan secara komputerisasi dengan sistem *on-line* dari kecamatan, kemudian

⁴⁸⁹ Hasil Wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang Zainal Hakim Tanggal 29 April 2008.

⁴⁹⁰ *Ibid.*

ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan selanjutnya ke pemerintah pusat. Sebenarnya dari rencana tahun 2005, sistem *on-line* dilaksanakan langsung dari kecamatan ke pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri. Namun, karena peralatan dan sumber daya manusia belum memungkinkan, maka rencana awal tersebut direvisi, dimana pengelolaan dimulai dari kecamatan, kemudian dihimpun di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota, selanjutnya ke pemerintah pusat.⁴⁹¹ Adapun penyebaran data penduduk dilaksanakan pada tanggal 4 sampai 13 April 2007. Kemudian penarikan formulir yang telah diisi lengkap dilaksanakan oleh pencacah, dimana dalam hal ini ditunjuk semua perangkat Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) yang dilaksanakan pada tanggal 16 sampai 19 April 2007. Proses pencocokan data penduduk dijadwalkan sekitar sebulan, dan diharapkan tanggal 20 Mei 2007 data penduduk yang akurat telah dapat dihasilkan.⁴⁹²

Dari apa yang diuraikan di atas, nampaknya yang dikemukakan oleh Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang masih hanya sekedar memenuhi program pemerintah pusat, karena faktanya, dari hasil penelitian lapangan banyak masyarakat yang tidak mengetahui cara pengisian formulir yang dibagikan melalui kelurahan-kelurahan setempat. Hal ini menunjukkan kurangnya sosialisasi mengenai Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ini. Di samping itu, menyebabkan pula jadwal yang telah ditetapkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menjadi terundur, dengan demikian apa yang menjadi tujuan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam pengelolaan informasi administrasi kependudukan ini, yaitu untuk peningkatan kualitas pelayanan pendaftaran dan pencatatan sipil serta menyukseskan program pembangunan menjadi tidak terpenuhi.

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² *Ibid.*

4.3. Rekonstruksi Regulasi Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Seiring dengan fungsi pemerintahan yang semakin berkembang pesat dan sejalan dengan kemajuan bangsa-bangsa, ilmu pengetahuan, informasi dan teknologi, maka tuntutan masyarakat pun semakin kompleks. Kesetaraan dalam penyelenggaraan pemerintahan, perlindungan dan kepastian hukum serta, kejelasan kewenangan dalam pelayanan publik merupakan suatu *conditio sine quanon* saat ini. Tantangan penyelenggaraan pemerintahan dan tuntutan masyarakat itu, pada dasarnya bernuansa pada pentingnya bangsa ini untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean goverment*) yang diwujudkan dalam bentuk asas-asas umum pemerintahan yang layak.

Reformasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1998, memberikan harapan kepada masyarakat terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan yang demikian dihubungkan dengan menguatnya kontrol masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu konsekuensinya muncul berbagai tuntutan untuk segera dilakukan reformasi birokrasi. Wacana dan reaksi tersebut sebagai suatu hal yang wajar, mengingat kinerja para birokrat sangat menentukan keberhasilan pembangunan bangsanya. Hal tersebut harus direspon secara positif sebagai pertanda bahwa, dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini masyarakat semakin peka terhadap buruknya kinerja birokrasi, dan masyarakat semakin berpartisipasi aktif memberikan dorongan

perbaikan serta memberikan kontrol yang semakin efektif dalam proses dan pelaksanaan reformasi birokrasi.⁴⁹³

Diketahui bahwa, salah satu upaya pemerintah dalam melakukan reformasi birokrasi adalah dengan dikeluarkannya Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pelayanan Publik yang baru disetujui oleh DPR menjadi undang-undang tentang Pelayanan Publik pada tanggal 23 Juni 2009, dan RUU tentang Administrasi Pemerintahan, serta yang berlaku saat ini adalah UU No. 23/2006, tentang Administrasi Kependudukan. Dengan adanya UU No.23/2006 ini diharapkan administrasi kependudukan dapat memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik, serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

Di era globalisasi saat ini, aparatur negara juga semakin dituntut untuk selalu responsif terhadap berbagai dinamika yang berkembang dalam masyarakat, oleh karena masyarakat yang semakin maju dan demokratis di negara manapun akan sangat *concern* terhadap perbaikan kualitas hidup (*quality of life*). Reformasi birokrasi harus mampu meningkatkan secara signifikan kualitas hidupnya bangsa Indonesia dalam waktu yang relatif cepat.⁴⁹⁴ Berkaitan dengan tersebut, maka dalam sub bab ini akan dibahas analisis terhadap UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan dari segi kebutuhan praktis dan prospek yang akan datang, dan hal-hal yang perlu diantisipasi dalam membenahan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil serta rekonstruksi terhadap UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan melalui normatifikasi asas-asas umum pemerintahan yang layak.

⁴⁹³ Taufiq Effendi, "Permasalahan dan Peningkatan Kinerja SDM Aparatur Negara Menghadapi Persaingan Global", Makalah disampaikan pada seminar *Pembangunan SDM Aparatur Negara*, Tanggal 8 Mei 2008, UNDIP, Semarang, h. 2.

⁴⁹⁴ *Ibid.*

4.3.1. Analisis UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan Dari Segi Kebutuhan Praktis dan Prospek Yang Akan Datang

Dalam penjelasan UU No. 23/2006 dijelaskan bahwa, negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang berada di dalam dan / atau di luar wilayah Republik Indonesia. Lebih lanjut dijelaskan pula bahwa, administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara.

Terkait dengan hal di atas, administrasi kependudukan diselenggarakan dengan berasaskan pada hal-hal yang bersifat universal, permanen, berkelanjutan dan persamaan kedudukan dalam hukum, perlindungan dan adanya kepastian hukum.⁴⁹⁵ Dengan asas-asas ini diharapkan administrasi kependudukan sebagai suatu sistem akan terselenggara sebagai bagian dari administrasi negara, yang dalam pelaksanaannya mencakup data peristiwa penting dan peristiwa kependudukan yang bermanfaat bagi kepentingan penduduk dan kepentingan pemerintah. Dari sisi kepentingan penduduk akan memberikan pemenuhan hak-hak administratif seperti pelayanan publik serta jaminan perlindungan dan asuransi sosial yang berkenaan dengan dokumen penduduk, tanpa adanya perlakuan diskriminatif antar penduduk. Di samping itu, memberikan kesempatan bagi penduduk untuk mengembangkan diri, sedangkan administrasi kependudukan bagi kepentingan pemerintah merupakan sub sistem administrasi yang tertib sebagai upaya meningkatkan keamanan wilayah Republik Indonesia dari segala ancaman, gangguan dan intervensi dari dalam maupun

⁴⁹⁵ Sri Hendrastuti, *Op.Cit*, h.14

luar negeri.⁴⁹⁶Sehubungan dengan hal ini, administrasi kependudukan juga meletakkan penghormatan hak asasi manusia sebagai pelaksana hak atas pemanfaatan informasi dan jaminan atas rahasia pribadi.⁴⁹⁷

Dari uraian di atas jelas bahwa, administrasi kependudukan memberikan jaminan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia dan warga negara Indonesia di luar wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Namun ada beberapa hal penting yang perlu dicermati sehubungan dengan telah diberlakukannya UU No. 23/2006.

Ketika UU No. 23/2006 ini masih dalam bentuk Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Administrasi Kependudukan, secara substansi sudah menuai kritik dan kontroversi sejak diajukan oleh Departemen Dalam Negeri kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pembentukan suatu undang-undang seperti yang diamanatkan UU No.10/2004 tentang Tata Cara Pembentukan Undang-Undang, seharusnya dilakukan dalam suasana keterbukaan, dengan menjunjung tinggi prinsip ke-Bhineka Tunggal Ika-an, hak asasi manusia, dan membuka partisipasi luas dari masyarakat. Namun Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan tersebut, justru dilakukan dalam suasana tertutup serta tidak pernah disosialisasikan dan melibatkan peran serta masyarakat. Mekanisme rapat dengar pendapat umum dengan berbagai kelompok masyarakat tidak pernah dilakukan, dan ini amat kontras bila dibandingkan dengan pembahasan UU No. 12/2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia,⁴⁹⁸ dengan demikian secara substansi Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan yang sekarang

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ *Kompas*, Tanggal 19 Desember 2006.

menjadi UU No. 23/2006, tujuannya adalah untuk memperbaiki kinerja pelayanan kependudukan, menjunjung hak asasi manusia, menghapuskan diskriminasi, tetapi saat ini justru berpotensi menciptakan otoriterisasi kependudukan, mengabaikan hak-hak sipil masyarakat, serta melanggar diskriminasi.

Dengan telah diberlakukannya UU No.23/2006 dengan penamaan Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan, dimana substansi didalamnya menyangkut tentang administrasi kependudukan yang meliputi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Secara substansi, pencatatan sipil lebih menitikberatkan pada aspek keperdataan, sedangkan administrasi kependudukan bersifat hukum publik atau administrasi. Penggabungan kedua substansi ini, menggabungkan hak-hak sipil dan keperdataan masyarakat, paling tidak penggabungan itu harus mengisyaratkan pembedaan fungsi pencatatan sipil dan administrasi kependudukan secara sistematis. Kerancuan lainnya terlihat dalam BAB II Pasal 2 UU No. 23/2006 yang menyebutkan bahwa :

Setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh :

- a. Dokumen kependudukan
- b. Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil
- c. Perlindungan atas data pribadi
- d. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen
- e. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan / atau keluarganya
- f. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh instansi pelaksana.

Pengaburan atas hak-hak keperdataan seseorang juga terlihat dalam ketentuan BAB II Pasal 2 di atas, dengan tidak dimasukkannya akta catatan sipil sebagai hak penduduk pada ketentuan tersebut. Padahal, akta catatan sipil merupakan dokumen keperdataan penting yang menyangkut hak-hak sipil seseorang yang bersifat universal dan otentik, dimana perubahan, penyangkalan, atau pembatalannya harus

memperoleh penetapan hukum yang bersifat final, membutuhkan pejabat dan instansi pelaksana yang mempunyai kompetensi dan integritas, serta memenuhi kualifikasi tertentu.⁴⁹⁹

Kerancuan lainnya juga tampak dalam bidang pencatatan sipil khususnya Pasal 106 huruf c dan Pasal 106 huruf e UU No. 23/2006. Dalam Pasal 106 huruf c dinyatakan bahwa, peraturan pencatatan sipil untuk golongan cina dicabut. Ketentuan ini menurut UU No. 23/ 2006 dimengerti sebagaimana diatur dalam *Staatsblad* 1917 No.129 yang dalam teks aslinya adalah: *Bepalingen voor Geheel Indonesie Betreffende het Burgerlijken Handelsrecht van de Chineezen* (Ketentuan tentang hukum perdata untuk golongan cina). Padahal, *Staatblad* 1917 No. 129 tersebut, sebenarnya sudah tidak berlaku lagi sebagai konsekuensi penundukan diri secara sukarela warga keturunan cina umumnya kepada hukum perdata barat. Seharusnya, yang dicabut adalah *Staatsblad* 1917 No. 130 yang teks aslinya adalah : *Reglement op het Houden Der Register van Den Burgerlijken Stand Voor De Chineezen* (Peraturan Penyelenggaraan Daftar-Daftar Catatan Sipil untuk Golongan Cina). Namun, justru *Staatsblad* 1917 No. 130 tidak dicabut sehingga dapat menimbulkan dualisme hukum dalam hal pencatatan sipil bagi keturunan cina. Di samping itu, dalam UU No. 12/2006 tentang Kewarganegaraan, Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa menurut ketentuan UU No. 12/2006 tersebut, telah disamakan dengan Warga Negara Indonesia (asli) lainnya, karena kata “asli” telah secara jelas dinyatakan dalam ketentuan tersebut.

Dengan masih berlakunya *Staatsblad* 1917 No. 130, Warga Negara Indonesia keturunan Cina bisa dicatat lagi dalam pencatatan sipil khusus bagi golongan cina seperti pada zaman kolonial dulu. Maksud dari undang-undang administrasi

⁴⁹⁹ *Ibid.*

kependudukan yang ditujukan untuk menciptakan sistem perundang-undangan yang non-segregasi justru memberi kesempatan kembali untuk disalahgunakan dan akhirnya dapat menimbulkan diskriminasi, sehingga apa yang menjadi tujuan dari UU No.23/2006 tersebut tidak tercapai.

Demikian pula halnya dengan Pasal 106 huruf e dinyatakan bahwa, peraturan pencatatan sipil untuk golongan kristen Indonesia dicabut, yang dalam teks aslinya adalah *Huwelijksordonantie Voor Christenen Indonesiers Java, Minahasa, en Amboiena, Staatsblad 1933 No. 74 jo Staatsblad 1936 No. 607* sebagaimana diubah terakhir dengan *Staatsblad 1939 No. 288*. Ketentuan ini sebenarnya sudah dicabut dengan diberlakukannya UU No. 1/1974 tentang Perkawinan. Adapun pencatatan sipil untuk golongan kristen Indonesia selama ini selalu berdasarkan pada *Staatsblad 1933 No. 75* (beserta perubahannya) dengan teks aslinya adalah *Reglement Burgerlijke Stand Christenen-Indonesier (Reglement catatan sipil untuk orang Indonesia Kristen)* justru tidak dicabut sehingga masih berlaku. Oleh karena itu, untuk golongan Kristen Indonesia juga terjadi dualisme hukum dalam masalah pencatatan sipil.

Mencermati keberadaan UU No. 23/2006 tersebut, tampak semakin jelas pengaburan hak-hak keperdataan seseorang dan menciptakan kembali diskriminasi antar etnis. Terkait dengan hal ini dapat dimaknai bahwa, hukum hanya dilihat sebagai suatu rumusan “hitam putih” dan sebagai suatu perjalanan penetapan peraturan-peraturan hukum saja. Dalam pemahaman yang legalistik, penjabaran hukum dan keadilan adalah identik dengan undang-undang, yang menjadi hukum adalah apa yang menjadi bunyi undang-undang tersebut. Bagi negara hukum modern, pemahaman seperti ini mempunyai banyak tantangan dan akan mudah terjadi

diskrepansi antara hukum dan kenyataan yang berlaku dalam masyarakat sehingga terjadi pertentangan antara *law in the books* dan *law in action*.

Hukum yang merupakan seperangkat norma-norma menunjukkan apa yang harus dilakukan atau yang harus terjadi. Hukum bukan sesuatu yang sekedar untuk menjadi bahan pengkajian secara logis rasional, melainkan hukum dibuat untuk dijalankan. Perwujudan tujuan, nilai-nilai ataupun ide-ide yang terkandung di dalam peraturan hukum merupakan suatu kegiatan yang tidak berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakat. Oleh sebab itu, hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya, dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.⁵⁰⁰ Dalam konteks pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, suatu perubahan memang perlu dilakukan di masa yang akan datang untuk menjadikan hukum di negeri ini mengabdikan dan melayani manusia dan bukan sebaliknya.⁵⁰¹

Dari pemaparan di atas, pada realitasnya telah terjadi kasus hukum yang menyangkut dengan diberlakukannya UU No. 23/2006 ini seperti yang diberitakan pada harian Kompas tanggal 2 Maret 2007 sebagai berikut :

Nasib malang dialami oleh Yanto, seorang warga negara Indonesia keturunan Tionghoa asal Medan, yang menikah dengan gadis Jawa, Santi dan Georgia Ananta adalah buah hatinya. Khawatir anaknya terus terdiskriminasi, Yanto sempat berfikir untuk tidak mencantumkan nama dirinya pada akta lahir anaknya. Ia merasa lebih aman bila dalam akta lahir anaknya cukup dicantumkan nama asli istrinya yang asli Jawa. Niat itu sempat pupus manakala mengetahui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

⁵⁰⁰ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit* 2006. h. 189

⁵⁰¹ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir; Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007, h. 118.

bersama pemerintah hampir menyelesaikan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan, apalagi dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang itu ada semangat menghapus segala bentuk diskriminasi dengan mencabut seluruh peraturan peninggalan kolonial Belanda, yang membeda-bedakan penduduk berdasarkan suku, ras, etnis, dan agama. Namun harapan itu langsung sirna, ketika dia mengurus akta lahir anaknya di Kantor Catatan Sipil Jakarta Pusat. Di sana dia baru mengetahui, ternyata UU No.23/2006 tentang Administrasi Kependudukan yang sudah disetujui paripurna DPR tanggal 8 Desember 2006 dan ditandatangani Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 29 Desember 2006 masih menjadi “macan kertas”.

Ketika Yanto mengurus akta kelahiran anaknya, petugas yang bernama Della Munthe memang sudah tidak lagi meminta Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SKBRI), tetapi cukup surat kenal lahir orang tua, kartu tanda penduduk (KTP), dan akta nikah. Dia juga bahkan tidak meminta biaya pengurusan akta. Namun, ketika Yanto menanyakan apakah nanti dalam akta lahir anaknya itu masih dicantumkan *Staatsblad*, Della Munthe langsung menjawab dengan pasti., “undang-undangnya meskipun sudah disahkan, tapi belum ada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya” ucapnya. Yanto pun langsung termenung. Dia langsung menelepon istrinya untuk berdiskusi. Setelah berpikir panjang, akhirnya Yanto pun melanjutkan proses pengurusan akta lahir anaknya. Dia tidak berdaya menghadapi kenyataan, lambannya perubahan di negeri ini. Dia harus menerima kenyataan pada akta lahir anaknya di bagian atasnya ditandai sebagai keturunan Tionghoa : S 1917.

Mencermati kasus hukum di atas, disinilah letak arti pentingnya peranan hukum administrasi negara, di satu pihak dipergunakan untuk memungkinkan agar administrasi negara dapat menjalankan fungsinya tetapi di lain pihak, hukum

administrasi negara diperlukan untuk melindungi warga masyarakat terhadap sikap tindak administrasi negara dan untuk melindungi administrasi negara itu sendiri.⁵⁰² Oleh sebab itulah, dalam suatu negara hukum modern, peranan administrasi negara sebagai penyelenggara pemerintahan menjadi lebih dominan dibandingkan peranan legislatif, sehingga administrasi negara tidak hanya sekedar melaksanakan undang-undang, melainkan demi terselenggaranya negara hukum dalam arti materiil, dan oleh karena itu diperlukan adanya *freies Ermessen*.

Terkait dengan kasus hukum di atas, maka adanya pernyataan yang menyebutkan belum ada petunjuk pelaksanaannya, bukan berarti UU No. 23/2006 ini tidak dapat dilaksanakan. Hal ini dapat merujuk dari pendapat Prajudi Atmosudirjo yang menyatakan bahwa :⁵⁰³

..... asas diskresi (*discretie, freies Ermessen*) artinya pejabat, penguasa, tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan tidak ada peraturannya, dan oleh karena itu diberi kebebasan untuk mengambil keputusan menurut pendapat sendiri asalkan tidak melanggar asas yuridiktas dan asas legalitas.

Senada dengan pendapat tersebut, Sjachran Basah mengatakan bahwa diperlakukannya *freies Ermessen* oleh administrasi negara :⁵⁰⁴

..... dimungkinkan oleh hukum agar dapat bertindak atas inisiatif sendiri terutama dalam penyelesaian persoalan-persoalan yang penting yang timbul secara tiba-tiba. Dalam hal demikian, administrasi negara terpaksa bertindak cepat, membuat penyelesaian. Namun keputusan-keputusan yang diambil untuk menyelesaikan masalah-masalah itu, harus dapat dipertanggung jawabkan.

Dari pendapat di atas, pada hakikatnya tidak terdapat perbedaan yang prinsip, sebab makna yang terkandung didalamnya adalah sama yaitu adanya kebebasan bertindak bagi administrasi negara untuk menjalankan fungsinya secara dinamis guna

⁵⁰² Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Pada Dies Natalis XXIX Tanggal 24 September 1986, Bandung, h. 4

⁵⁰³ Dikutip dari S.F. Marbun, *Op.Cit*, h. 108

⁵⁰⁴ *Ibid*.

menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak, sedangkan aturan untuk itu belum ada. Oleh sebab itu, terhadap kasus hukum di atas tidak ada alasan bagi aparatur negara untuk menolak mengambil keputusan. Namun, harus dicermati bahwa, kebebasan bertindak administrasi negara tersebut bukan kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya tanpa batas, melainkan tetap terikat pada batas-batas tertentu yang diperkenankan oleh hukum administrasi negara.

Menilik pada batasan-batasan mengenai *freies Ermessen*, terkandung adanya tiga unsur pokok yang sekaligus merupakan batas toleransi sebagai tolak ukur dari *freies Ermessen*. Adapun ketiga unsur pokok yang dimaksud adalah sebagai berikut:⁵⁰⁵

1. Adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi untuk bertindak atas inisiatif sendiri.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa, dalam suatu negara hukum modern semua sikap tindak administrasi negara tidak lagi bersifat *wetmatig*, melainkan juga *rechmatig*. Artinya, semua sikap tindak administrasi negara hendaklah tetap berada dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum bukan yang dengan tegas dilarang oleh hukum. Kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri ini, harus pula berpegangan pada hal tersebut. Berkaitan dengan hal ini, Prajudi Atmosudirdjo membagi *freies Ermessen* menjadi dua macam yaitu diskresi bebas dan diskresi terikat sebagai berikut:⁵⁰⁶

..... diskresi bebas, bilamana undang-undang yang menentukan batas-batasnya. Adapun diskresi terikat, bilamana undang-undang menetapkan beberapa alternatif untuk dipilih salah satu yang oleh pejabat administrasi dianggap paling dekat.

⁵⁰⁵ *Ibid*, h. 114

⁵⁰⁶ *Ibid*. h. 116

Berdasarkan pendapat ini, dapat dikatakan bahwa kebebasan atau keleluasan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri itu dapat berupa:⁵⁰⁷

- a. Dalam batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan (terjadi diskresi bebas).
 - b. Memilih salah satu alternatif yang paling mungkin sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu.

Dalam kaitannya dengan persoalan-persoalan penting yang mendesak, Marcus Lukman memberikan kriteria atau tolak ukur sekurang-kurangnya mengandung unsur sebagai berikut :⁵⁰⁸

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak atau bersama, serta kepentingan pembangunan.
 - b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan.
 - c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikannya atas inisiatif sendiri.
 - d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur administrasi yang normal justru kurang berdaya guna dan berhasil guna.
 - e. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.
3. Harus dapat dipertanggungjawabkan

⁵⁰⁷ *Ibid*

⁵⁰⁸ *Ibid.*

Oleh karena administrasi negara memasuki semua sektor kehidupan masyarakat, maka administrasi negara memiliki keleluasaan dalam menentukan kebijakan-kebijakannya. Walaupun demikian, sikap tindaknya itu haruslah dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun secara hukum. Pertanggungjawaban secara moral adalah pertanggungjawaban kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama.⁵⁰⁹

Dengan adanya berbagai tolak ukur seperti dikemukakan di atas, diharapkan penggunaan *freies Ermessen* tidak didasarkan pada pertimbangan yang subjektif individual semata, sehingga melanggar hak-hak warga negara, namun didasarkan pada kepentingan umum dengan memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu dalam menjalankan hukum, aparatur negara atau administrasi negara tidak menggunakan kecerdasan rasional semata dan kedangkalan berfikir dalam membaca peraturan perundang-undangan, tetapi berusaha menjangkau makna dan nilai yang lebih dalam.

Terkait dengan apa yang dikemukakan oleh Talcott Parson bahwa, hukum hendaknya dilihat sebagai suatu sistem. Pemahaman yang demikian itu menjadi penting karena dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki secara efektif, hukum harus dilihat sebagai sub sistem dari suatu sistem yang besar yaitu masyarakat. Setiap masyarakat merupakan suatu kesatuan politik, artinya masyarakat itu senantiasa berusaha untuk mencapai berbagai tujuan yang dianggapnya baik. Oleh karena masyarakat merupakan suatu kesatuan politik, maka tindakan-tindakannya dapat digolongkan sebagai tindakan politik. Oleh karena itu, maka proses politik dalam pembuatan UU No. 23/2006, tidak dilihat sebagai proses

⁵⁰⁹ *Ibid*, h. 118

hukum teknik melainkan sebagai manifestasi dari kegiatan politik yang merumuskan tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

Pada prinsipnya dari segi kebutuhan praktis UU No. 23/2006 memiliki keunikan tersendiri seperti yang tercantum dalam Pasal 13 UU No. 23/2006 sebagai berikut :

- (1) Setiap penduduk wajib memiliki Nomor Induk Kependudukan
- (2) Nomor Induk Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku seumur hidup dan selamanya yang diberikan oleh pemerintah dan diterbitkan oleh instansi pelaksana kepada setiap penduduk setelah dilakukan pencatatan biodata.
- (3) Nomor Induk Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan dalam setiap dokumen kependudukan dan dijadikan dasar penerbitan paspor, surat ijin mengemudi, nomor pokok wajib pajak, polis asuransi, sertifikat hak atas tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya.

Selain kebutuhan praktis seperti tersebut di atas, Nomor Induk Kependudukan juga dapat diakses secara *on-line* diseluruh Indonesia, dengan demikian keberadaan UU No.23/2006 di masa yang akan datang akan membawa implikasi terhadap sistem administrasi kependudukan yang lebih baik jika dalam penyelenggaraannya juga dapat mengaktualisasikan asas-asas umum pemerintahan yang layak dalam pelaksanaannya.

4.3.2. Hal-Hal yang Perlu Diantisipasi Dalam Pembenahan Pelayanan Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Belajar dari kesalahan masa lalu merupakan suatu hal mutlak yang harus dilakukan jika seseorang ingin lebih berhasil di masa depan. Kegagalan masa lalu akan bisa menjadi pedoman tentang apa-apa yang harus diubah atau diperbaiki agar kemudian tidak berulang di masa depan. Jika memandang kegagalan bukan sebagai nasib, namun sebagai konsekuensi dari suatu kekurangsempurnaan dalam bertindak,

maka langkah pertama untuk mengatasi kegagalan tentu dengan menyempurnakan cara bertindak yang kurang sempurna atau mengubah cara bertindak yang salah. Dengan begitu, masa lalu bisa menjadi pengalaman yang bisa direfleksikan agar ditemukan cara-cara bertindak yang lebih sempurna atau lebih benar.

Demikian juga halnya dengan persoalan birokrasi. Perjalanan panjang dinamika perkembangan birokrasi di Indonesia terutama pada masa Orde Baru merupakan pengalaman tentang berbagai praktik birokrasi yang sama sekali tidak positif bagi tercapainya tujuan negara. Padahal, birokrasi ada demi mencapai tujuan negara. Namun dalam konteks Orde Baru, birokrasi sepertinya menjadi tujuan dalam dirinya sendiri, atau dengan kata lain tujuan hidupnya justru untuk melestarikan kekuasaannya sendiri. Birokrasi ada bukan untuk melayani atau mengabdikan pada tujuan negara, namun justru segala hal harus dilayani atau mengabdikan kepadanya. Birokrasi di masa Orde Baru bukan memecahkan problem-problem bangsa dan negara, tetapi justru menciptakan berbagai problem bangsa dan negara karena ketidakefisienan dan ketidakresponsifannya terhadap situasi dan kondisi realita yang ada.

Secara umum bisa dikatakan bahwa, birokrasi semasa Orde Baru sangat diwarnai oleh kekuatan politik yang menjadi rezim berkuasa pada saat itu, yaitu militer. Pada masa Orde Baru, birokrasi sipil mengalami proses militerisasi, mulai dari struktur hingga kulturenya. Sistem komando yang sentralistik menjadi format baku dari birokrasi sipil pada masa itu. Hal ini berkaitan dengan usaha rezim yang berkuasa untuk mengontrol dan mengendalikan segenap sendi kehidupan bangsa secara sentralistik.

Dengan situasi sebagai negara otoriter birokratik, maka kekuatan pemerintah dan negara disusun bersamaan dengan kepasifan massa, dan kontrol yang ketat dari

penguasa sehingga pemerintah merupakan kekuatan tunggal dalam negara. Pengusaha dan *civil society* sangat lemah sehingga tidak mampu mengimbangi pemerintah. Dalam kondisi seperti ini, pelayanan publik menjadi terabaikan karena bidang ini dianggap tidak memberikan keuntungan secara finansial dan politis. Sebaliknya bidang yang terlalu jauh dicampuri oleh pemerintah adalah bidang yang memberikan manfaat ekonomi maupun politik bagi aparatur negara terutama para pejabat tinggi negara.

Birokrasi kemudian menjadi mesin penggalang atau mobilisasi dukungan bagi rezim Orde Baru yang berkuasa. Konsep monoloyalitas yang secara konseptual diarahkan pada terciptanya aparatur negara yang profesional dengan tidak selalu melibatkan pertimbangan-pertimbangan politik praktis secara subjektif dalam pelaksanaan kerjanya, justru menjadikan aparatur negara menjadi sangat politis.

Dengan memahami konteks luas dari birokrasi Indonesia pada masa Orde Baru, maka upaya pembenahan harus dilakukan agar birokrasi sanggup mengikuti dinamika kehidupan yang melingkupinya dan tuntutan masyarakat yang dilayaninya. Birokrasi harus terus menerus menyelaraskan dirinya sesuai dengan konteks dinamika sekelilingnya. Dengan kata lain, birokrasi harus fleksibel dan kontekstual sesuai dengan tuntutan realitas yang dihadapinya.

Permasalahan yang menyangkut pelayanan publik sangat kompleks dan tidak mudah untuk diatasi. Hal ini terbukti bahwa, berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini belum mampu meningkatkan kinerja aparatur negara secara signifikan. Strategi pembangunan aparatur negara tidak terlepas dari strategi pembangunan nasional seperti yang diamanatkan oleh UU No.17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 dimana dinyatakan bahwa, pembangunan aparatur negara dilakukan melalui reformasi birokrasi. Oleh karena itu,

dalam era globalisasi saat ini tuntutan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat tidak dapat dihindarkan. Era ini ditandai dengan ketatnya persaingan di segala bidang kehidupan, baik kehidupan berbangsa maupun bermasyarakat. Di samping itu globalisasi ditandai juga dengan investasi global, industri berorientasi global, informasi yang mengglobal dan individual konsumen.⁵¹⁰ dengan demikian kualitas pelayanan publik merupakan salah satu jawaban dalam menghadapi era globalisasi yang semakin kuat, dan tuntutan untuk melakukan pembenahan pelayanan publik pun menjadi suatu kebutuhan yang sangat mendesak.

Dalam melakukan upaya pembenahan pelayanan publik, tentu tidak akan terlepas dari berbagai permasalahan yang dialami birokrasi pemerintah dalam pelayanan publik. Secara umum Ambar Teguh Sulistyani mengelaborasi pendapat Praktikno dan Muhajir Darwin bahwa, kecenderungan-kecenderungan tersebut antara lain :⁵¹¹

1. Tingginya tingkat birokrasi di Indonesia, terutama jika dilihat dari pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur birokrasi.
2. Berkembangnya *red tape* dalam pelayanan publik.
3. Rendahnya kualitas atau profesionalitas aparatur negara.
4. Produktivitas dan disiplin kerja yang masih rendah, serta meluasnya berbagai macam praktik maladministrasi di kalangan aparatur negara.
5. Birokrat masih melihat dirinya sebagai elit sosial yang meminta pengabdian masyarakat bukan sebagai abdi masyarakat.
6. Rendahnya kapasitas inovasi untuk memecahkan permasalahan publik yang semakin kompleks dalam dinamika perubahan sosial yang pesat.

⁵¹⁰ Arief Hidayat, "Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Upaya Peningkatan Daya Saing Nasional di Era Global", Makalah disampaikan pada Seminar Nasional *Pembangunan Sumber Daya Aparatur Negara*, Tanggal 8 Mei 2008, Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, h.10.

⁵¹¹ Ambar Teguh Sulistyani (ed), *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, h.16-18.

Senada dengan pendapat di atas, Knott dan Miller mengemukakan adanya 4(empat) macam persoalan yang sering terdapat dalam birokrasi pemerintahan yaitu:⁵¹²

1. Daur kekuatan aturan (*regidity cycle*). Hal ini disebabkan oleh struktur birokrasi yang kurang fleksibel, birokrasi pemerintah cenderung membatasi kapasitas kognitif dari aparatur-aparaturanya. Birokrasi sering ragu-ragu untuk bertindak karena sistem senioritas dan aturan yang kaku sebelum bertindak. Kebanyakan birokrat akan mengganggu orang lain untuk bertindak dan meyakinkan dulu apakah tindakan itu dibenarkan menurut prosedur.
2. Pengalihan sasaran (*goal displacement*). Kelemahan manajerial seringkali tidak berhasil memotivasi individu untuk mencapai tujuan organisasional. Sebaliknya sistem manajerial itu hanya merangsang individu untuk mengikuti aturan-aturan hierarkis dan prosedur-prosedur standar operasi. Itulah sebabnya sasaran atau tujuan organisasi seringkali bergeser, bukan untuk melaksanakan layanan umum secara efisien melainkan sekedar untuk melestarikan aturan-aturan.
3. Kurangnya kapasitas personal terlatih (*skilled incapacity*). Yang dimaksud di sini adalah kemampuan untuk melihat tugas-tugasnya dalam kerangka proses organisasi secara keseluruhan. Dalam birokrasi politik terdapat kecenderungan bahwa, masing-masing personil melihat masalah dari perspektifnya sendiri dan menganggap bahwa tidak ada sumbangan personil lain untuk memecahkan masalah tersebut.
4. Sistem kewenangan berganda (*dual system of authority*) adalah perbenturan antara kewenangan struktural dan kewenangan fungsional.

Dari beberapa pendapat di atas, tampaknya didukung pula oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh Sofian Effendi bahwa, tingkat kemudahan (*accessibility*) pelayanan bagi masyarakat golongan menengah ke bawah ternyata masih sangat rendah. Hal ini menunjukkan bahwa, sistem pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah masih berorientasi pada golongan elit, sementara golongan yang marjinal semakin terlantar. Dalam banyak hal, ternyata birokrasi pemerintah cenderung mempertajam stratifikasi sosial yang terdapat dalam

⁵¹² Jack, H. Knoff dan Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy the Politics of Institutional Choice*, Prentice-Hall, Inc, 1987, h.173-175.

masyarakat, sehingga perbedaan antara yang kaya dengan yang miskin semakin tajam.⁵¹³

Diketahui bahwa, dalam survei mengenai penilaian kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia yang dilakukan oleh *The Political and Economic Risk Consultancy Ltd.* Indonesia menduduki peringkat terburuk kedua di Asia. Memburuknya kualitas birokrasi di Indonesia tersebut, tercermin dari meningkatnya skor birokrasi dan “nilai merah” dalam praktik birokrasi pada tahun sebelumnya. Berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Year Book* tahun 1999, birokrasi pelayanan publik di Indonesia berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks *competitiveness* paling rendah diantara 100 negara paling kompetitif di dunia.⁵¹⁴ Adapun dalam hal pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan Surat Edaran No.10/M/PAN/07/2005 tentang Prioritas Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, dimana dalam surat edaran tersebut, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil memperoleh prioritas pertama dalam penanganan peningkatan kualitas pelayanan yang sangat diperlukan masyarakat. Ini berarti bahwa, pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil selama ini paling banyak mendapat keluhan dari masyarakat.

Dari hasil penelitian yang dilakukan, maka secara umum permasalahan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil Kota Padang dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. Berkaitan dengan ketidakpastian pelayanan yang mencakup adanya ketidakpastian waktu, biaya dan prosedur pelayanan. Meskipun Dinas

⁵¹³ Sofian Effendi, *Kebijaksanaan Publik Berwawasan Pemerataan*, dalam Akhmad Zaini Abar (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Fisipol-UGM, Yogyakarta, 1990, h.219-236.

⁵¹⁴ M.Mas'ud, *Op.Cit*, h. 55

Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang telah membentuk sistem pelayanan satu atap melalui Kantor Pusat Pelayanan Umum (KPPU) agar mempermudah masyarakat dalam mengurus hal-hal yang berkenaan dengan kependudukan dan pencatatan sipil, namun upaya ini tampaknya belum maksimal karena masih banyaknya biaya-biaya yang harus dikeluarkan. Hal ini dianggap sebagai suatu hal yang wajar, dan akibatnya banyak masyarakat yang menggunakan “jasa pihak ketiga” dalam pengurusannya, agar mereka memperoleh kepastian pelayanan. Tampaknya paradigma berpikir di kalangan birokrat pemerintah masih belum beranjak dari “kalau bisa dipersulit, mengapa dipermudah”.

2. Diskriminasi pelayanan. Masalah ini masih terjadi di kalangan etnis Tionghoa yang dianggap lebih “mapan” dari segi perekonomian, sehingga menyebabkan biaya pengurusan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil menjadi jauh lebih besar daripada biaya pengurusan untuk Warga Negara Indonesia asli.
3. Masih kecilnya kewenangan untuk mengambil dikresi membuat pejabat birokrasi tidak mampu mengembangkan inisiatif dan kreativitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Keharusan pejabat birokrasi untuk taat prosedur, membuat birokrasi menjadi *rigid* dan gagal merespons dinamika yang berkembang dalam masyarakat. Akibatnya pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil cenderung gagal dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat, sehingga peraturan yang ada lebih berorientasi pada kepentingan pemerintah daripada kepentingan masyarakat.
4. Masih kurangnya tingkat pengetahuan masyarakat akan pentingnya dokumen kependudukan terutama dalam pengurusan akta kelahiran,

menyebabkan masyarakat merasa tidak perlu untuk mengurusnya. Padahal akta kelahiran merupakan akta dasar yang di kemudian hari menjadi persyaratan pengurusan berbagai keperluan yang bernilai hukum. Di samping itu, akta kelahiran juga menjadi bagian dari persoalan jati diri seseorang.

Dari uraian di atas jelas bahwa, belum ada kemajuan yang signifikan dalam penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil Kota Padang. Permasalahan yang ada tampaknya tidak jauh berbeda dengan permasalahan penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil pada waktu sebelumnya. Oleh sebab itu, aparaturnya dituntut untuk lebih merespons berbagai kecenderungan global, serta mampu mempelajari, memahami dan memacu kemampuan prakarsa dan kreativitas dalam memecahkan masalah-masalah domestik, sehingga dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara optimal dan tidak lagi menjadi birokrasi “keranjang sampah”.⁵¹⁵

Mengantisipasi berbagai permasalahan di atas dan kecenderungan global saat ini, aparaturnya perlu mengembangkan ide dan memfasilitasi pengembangan sistem baru dalam rangka pembenahan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil. Untuk itu diperlukan keberanian inovasi dalam birokrasi akan pentingnya informasi teknologi (IT) untuk pembenahan sistem pelayanan, peningkatan produktivitas dan efisiensi. Beberapa negara maju saat ini, mengembangkan *trend* aplikasi *e-government (electronic government)* dalam pemerintahan untuk pembenahan pelayanan publik. Hasil yang telah dicapai oleh beberapa negara maju tersebut mengesankan bahwa, negara yang ingin memperbaiki pelayanan publiknya, sedikit

⁵¹⁵ Istilah ini dipakai oleh Mantan Presiden Megawati Soekarnoputri pada saat menjadi presiden yang ditujukan kepada birokrat yang hanya melakukan apa yang menyenangkan bagi atasan dan sekaligus menyenangkan diri sendiri, lihat ulasannya pada *Kompas*, Tanggal 26 Mei 2006

banyak harus berinovasi dalam manajemen pelayanan dan peningkatan mutu pelayanan publiknya, sehingga ada adagium yang mengatakan “tidak akan ada perbaikan mutu pelayanan publik tanpa inovasi dan tidak ada inovasi tanpa aplikasi IT dalam birokrasi”. Dengan kata lain, tidak akan ada pelayanan publik yang baik tanpa *e-government*.⁵¹⁶

Pernyataan di atas memberi pengertian sekaligus penilaian bahwa, *e-government* adalah aplikasi teknologi informasi dan komunikasi dengan pihak luar, dan diharapkan dapat meningkatkan *performance* pemerintahan dalam memenuhi ekspektasi masyarakat akan peningkatan kualitas pelayanan publik, dengan demikian semakin maju suatu negara, semakin tinggi tingkat aplikasi *e-government*.⁵¹⁷

Apabila pengaplikasian *e-government* juga diterapkan dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, maka dituntut peran aktif masyarakat yang sangat tinggi, dimana masyarakat secara mandiri mengisi berbagai formulir sesuai dengan layanan yang dibutuhkan. Penggunaan dan optimalisasi teknologi dalam birokrasi memungkinkan berlangsungnya komunikasi internal dan eksternal pemerintah secara cepat, tepat, sederhana, berjangkauan luas, dan memiliki kesanggupan menjalin jaringan. Inovasi dan introduksi IT dalam birokrasi bisa dimanfaatkan untuk menurunkan biaya dan meningkatkan efektivitas, yang merupakan dua fitur yang diinginkan dari semua kerja pemerintahan, terutama dalam hal pelayanan publik.⁵¹⁸ Di samping itu, dengan pengaplikasian *e-government* dapat mengurangi *paper work*, lebih efisien dan hemat, *data base* dan proses terintegrasi, akurasi data lebih tinggi, mengurangi kesalahan identitas dan lain-lain, serta semua proses yang transparan.⁵¹⁹

⁵¹⁶ M. Mas'ud Said, *Op.Cit*, h.276

⁵¹⁷ *Ibid*,

⁵¹⁸ *Ibid*.

⁵¹⁹ *Ibid*.

Saat ini upaya pembenahan, baru pada tahap penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang merupakan kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang guna mendukung pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan yang berlaku secara *on-line* sehingga di dapat data dan informasi yang akurat, mutakhir dan mudah diakses. Meskipun pada tahap ini, baru akan efektif sekitar 5 tahun yang akan datang sejak UU No.23/2006 diundangkan.

Dalam sebuah masyarakat dan ekonomi yang semakin digerakkan oleh inovasi teknologi, birokrasi di negara-negara sedang berkembang harus berhadapan dengan proses tuntutan yang baru yaitu efisiensi, produktivitas dan akses masyarakat terhadap informasi yang ada dalam birokrasi serta tuntutan kepastian, rasa aman dan nyaman. Dalam proses negara menuju demokrasi, selalu terdapat tuntutan bahkan kebutuhan akan hak-hak masyarakat yang harus diletakkan seiring dengan tujuan pembangunan. Oleh karena penduduk sebagai subjek pembangunan, maka masyarakat harus dilibatkan secara langsung atau tidak langsung dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, mulai dari penentuan kebijakan sampai pada monitoring kinerja birokrasi pemerintah.⁵²⁰ Oleh karena itu, untuk merespon *trend* aplikasi *e-government*, maka perlu diantisipasi dengan regulasi yang memuat hak-hak masyarakat secara optimal dan mempersiapkan sumber daya manusia yang handal sehingga di masa mendatang birokrasi pemerintah mampu menjadi birokrasi yang kompetitif.

Di samping hal tersebut di atas, untuk menghadapi tantangan di masa yang akan datang maka aparatur negara juga perlu mengantisipasi jumlah penduduk yang semakin lama semakin bertambah, karena hal ini menyangkut dengan kompleksitas

⁵²⁰ Faturochman (ed), dkk, *Dinamika Kependudukan dan Kebijakan*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2004, h.58 dan 246.

kebutuhan masyarakat dan keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Dengan jumlah penduduk yang terus bertambah, bisakah aparatur negara mengimbangi tingkat percepatan jumlah penduduk, karena hal ini juga berimplikasi pada pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara.

4.3.3. Rekonstruksi Terhadap UU No.23/2006 tentang Administrasi Kependudukan Melalui Normatifisasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak

Pengertian rekonstruksi (*reconstruction*) menurut *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *the act or process of re-building, re-creating, or re-organizing something*.⁵²¹ Dari pengertian tersebut rekonstruksi diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk membangun kembali / menciptakan kembali / melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Dalam konteks hukum, maka rekonstruksi hukum berarti sebagai proses untuk membangun kembali hukum. Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum dalam kaitannya dengan regulasi penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil.

Secara normatif-positivistik, penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil telah dituangkan dalam UU No. 23/2006. Dalam ketentuan tersebut telah dijelaskan bahwa, administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Di samping itu, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak

⁵²¹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-7, West Group, S.T. Paul. Minn, 1999, h. 1278.

administratif seperti pelayanan publik, serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

Sebagai negara hukum yang berorientasi pada negara kesejahteraan (*welfare state*), intensitas campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat semakin berkembang, tidak saja terletak pada pelaksanaan hukum tetapi juga untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat.⁵²² Sebagai konsekuensi logis dari negara hukum modern ini, kepada aparatur negara atau administrasi negara diberikan wewenang bebas bertindak (*freies Ermessen*). Dengan diberikan kebebasan bertindak kepada administrasi negara, ternyata dalam praktek selama ini sering menimbulkan kerugian bagi warga masyarakat, terlebih dalam hal keadaan mendesak, dimana administrasi negara harus mengambil tindakan, sedangkan peraturan hukum secara tertulis belum mengaturnya. Dalam hal demikian, kebutuhan terhadap perlindungan hukum pun semakin diperlukan. Perlindungan hukum ini tidak saja dibutuhkan oleh warga negara untuk melindungi dirinya sendiri dari sikap tindak administrasi negara, tetapi juga untuk administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya.

Untuk memberikan perlindungan hukum tersebut, diperlukan perangkat hukum sebagai tolak ukurnya. Perangkat hukum yang dimaksud adalah ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan tertulis maupun tidak tertulis. Dalam hal hukum yang tidak tertulis, asas-asas umum pemerintahan yang layak akan sangat besar artinya dijadikan sebagai tolak ukur. Namun bagaimana bentuk asas-asas umum pemerintahan yang layak itu di Indonesia, secara resmi belum pernah dirumuskan dengan rinci dalam bentuk tertulis.⁵²³ Istilah tersebut baru pertama kali ditemukan dalam Inpres No. 15/1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan dengan

⁵²² S.F. Mabun, *Op.Cit*, h.202

⁵²³ *Ibid.* h.208.

menggunakan istilah "Sendi-Sendi Kewajaran Penyelenggaraan Pemerintah" untuk mencapai aparaturnya yang bersih dan berdaya guna.⁵²⁴ dengan demikian penggunaan "istilah" asas-asas umum pemerintahan yang layak tersebut belum mempunyai kekuatan hukum secara yuridis formal. Namun demikian, terlepas dari soal istilah, asas-asas itu sesungguhnya secara materiil telah banyak terdapat di berbagai perundang-undangan dan yurisprudensi. Oleh karena itu, asas-asas umum pemerintahan yang layak tersebut tidak saja mempunyai kekuatan mengikat secara moral dan doktrinal, tetapi asas-asas umum pemerintahan yang layak itu juga mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, dan merupakan salah satu sumber hukum administrasi negara formal. Artinya, bukan hanya undang-undang dalam arti formal saja, tetapi mencakup semua undang-undang dalam arti materiil yaitu produk hukum yang mengikat seluruh penduduk secara langsung.⁵²⁵

Adapun penormatifan dalam hukum administrasi negara hendaknya dilihat dalam kaitannya dengan asas-asas umum pemerintahan yang layak, sebab asas atau prinsip ini diakui dan dikembangkan sebagai salah satu upaya membatasi kekuasaan administrasi negara dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Melalui asas-asas umum pemerintahan yang layak ini administrasi negara dapat membatasi dan menghindari kemungkinan mempergunakan *freies Ermessen* yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan sehingga diharapkan dapat terhindar dari perbuatan *detournement de pouvoir*. Di samping itu bagi masyarakat sebagai pencari keadilan, asas-asas umum pemerintahan yang layak ini dapat digunakan sebagai dasar untuk mengajukan gugatan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 ayat (2) UU No.5/1986 jo. UU No.9/2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa :

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ *Ibid.*

(2) Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dengan ketentuan tersebut, masyarakat dapat mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) UU No.5/1986 jo UU No. 9/2004, dengan demikian penormatifan asas-asas umum pemerintahan yang layak dalam hukum administrasi negara sangat diperlukan agar dapat memperkaya nuansa bagi isi dan ruang lingkup hukum administrasi negara itu sendiri, serta memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Terkait dengan penormatifan ini, dalam susunan (struktur) bahasa Indonesia, kata normatifisasi dapat dikembalikan kepada asal kata atau etimologinya "norma" yang berarti ukuran (untuk menentukan sesuatu), atau ugeran.⁵²⁶ Sesuatu yang bersifat hukum ini mendapat imbuhan sufik dari unsur serapan "isasi" yang berarti "pe-an", dengan demikian normatifisasi adalah penormatifan yang artinya pengaturan, pembentukan atau pelembagaan sesuatu secara hukum. Oleh karena ruang lingkup hukum administrasi negara tidak sekedar ketentuan atau peraturan yang mengatur cara kerja lembaga negara (melalui jabatannya), perhubungan kekuasaan lembaga negara satu sama lain, dan hubungannya dengan warga negara, maka ruang lingkup normatifisasi pun akan meliputi pola ruang lingkup hukum administrasi negara, dimana tujuan utama dari normatifisasi adalah menciptakan dan menjadikan

⁵²⁶ *Ibid.* h. 186.

hukum administrasi negara menunjang kepastian hukum yang memberi jaminan dan perlindungan hukum, baik bagi warga negara maupun administrasi negara.⁵²⁷

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, tepatlah apa yang dikemukakan oleh Sjachran Basah bahwa, fungsi hukum secara klasik perlu ditambah dengan fungsi-fungsi lainnya untuk menciptakan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat. Oleh karena itu, hukum tidak hanya dipandang sebagai kaidah semata, tetapi juga sebagai sarana pembangunan yaitu hukum berfungsi sebagai pengarah dan jalan tempat berpijak kegiatan pembangunan untuk mencapai tujuan kehidupan bernegara. Di lain pihak, hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat yaitu hukum harus mampu memberi motivasi cara berfikir masyarakat kearah yang lebih maju (progresif), tidak terpaku pada pemikiran yang konservatif dan dengan tetap memperhatikan faktor-faktor sosiologis, antropologis dan kebudayaan masyarakat.⁵²⁸

Hukum sebagai sarana pembangunan, maupun sebagai sarana pembaruan masyarakat, harus tetap memperhatikan, memelihara, dan mempertahankan ketertiban sebagai fungsi klasik dari hukum.⁵²⁹ Ini dimaksudkan agar selama perkembangan dan perubahan terjadi, keteraturan dan ketertiban tetap terpelihara. Dengan kata lain perubahan dan pembaruan yang terjadi tidak menyebabkan ketertiban dan keteraturan terabaikan. Hal ini dirumuskan oleh Sjachran Basah dengan panca fungsi hukum sebagai upaya penegakan hukum yang merupakan *conditio sine quanon* untuk fungsi hukum itu sendiri yaitu :⁵³⁰

1. Fungsi direktif, sebagai pengarah dalam pembangunan untuk membentuk masyarakat yang hendak dicapai sesuai dengan tujuan kehidupan bernegara.
2. Fungsi integratif, sebagai pembina kesatuan bangsa.

⁵²⁷ *Ibid*, h.187

⁵²⁸ *Ibid*. h. 185

⁵²⁹ *Ibid*.

⁵³⁰ *Ibid*.

3. Fungsi stabilitatif, sebagai pemelihara termasuk didalamnya hasil-hasil pembangunan, menjaga keselarasan, keserasian dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
4. Fungsi perfektif, sebagai penyempurna baik terhadap sikap tindak administrasi negara maupun sikap tindak warga apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.
5. Fungsi korektif, sebagai pengoreksi atas sikap tindak baik administrasi negara maupun warga apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, penormatifan itu dapat dirumuskan sebagai berikut : ⁵³¹

1. Normatifisasi akan menyangkut bentuk hukum sebagai wadah dan tata cara atau prosedur perkembangannya.
2. Normatifisasi akan menyangkut isi dari lapangan administrasi yang akan dilembagakan.
3. Normatifisasi akan menyangkut akibat hukum yang mungkin timbul dari normatifisasi itu.
4. Normatifisasi akan menyangkut penyelesaian akibat hukum di atas.

Normatifisasi yang pertama dan kedua lebih memperlihatkan keterkaitannya dengan ruang lingkup hukum administrasi negara sebelum adanya perluasan fungsi hukum, sedangkan normatifisasi ketiga dan keempat lebih memperlihatkan keterkaitannya dengan perluasan ruang lingkup hukum administrasi negara itu sendiri yang harus mencerminkan fungsi-fungsi hukum direktif, integratif, stabilitatif, perfektif, dan korektif. Terformulasikannya normatifisasi seperti ini akan mendorong pesatnya pertumbuhan dan perkembangan hukum administrasi negara terutama menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat, pembangunan bangsa dan negara Republik Indonesia.

Terkait dengan penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, maka asas-asas umum pemerintahan yang layak, yang selama ini dikenal sebagai hukum tidak tertulis perlu dinormatifisasi menjadi bagian dari hukum positif,

⁵³¹ *Ibid.*

sehingga asas-asas tersebut tidak lagi dipandang sekedar moral pemerintahan atau kecenderungan etik administrasi. Dengan dinormatifikasikannya asas-asas umum pemerintahan yang layak sebagai upaya rekonstruksi regulasi ke dalam UU No.23/2006, berarti asas-asas tersebut menunjukkan arti penting dalam memberikan isi, corak, dan pertumbuhan serta perkembangan negara hukum Indonesia. Di samping itu, diharapkan pula akan terjelma penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), baik di pusat maupun di daerah, dengan demikian konkritisasi asas-asas umum pemerintah yang layak melalui rekonstruksi regulasi ke dalam UU No.23/2006, dapat memberikan perlindungan hukum pada masyarakat maupun aparatur negara agar dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

BAB V

PENUTUP

Bab ini merupakan penutup dari keseluruhan hasil studi yang dipaparkan pada bab sebelumnya. Di samping berisi simpulan, bab ini juga berisi sejumlah hal yang direkomendasikan berkenaan dengan penulisan disertasi ini.

Untuk kepentingan sistematika dalam penulisan, bab ini dibagi dalam dua bagian. *Pertama*, bagian simpulan yaitu merupakan simpulan dari keseluruhan hasil studi dan analisis yang telah dilakukan. *Kedua*, bagian yang direkomendasikan berkenaan dengan temuan studi dan analisis yang telah dilakukan baik dalam ranah teoritis maupun praktis.

5.1. Simpulan

1. Dalam ranah empiris melalui analisis dan interpretasi terhadap hasil penelitian mengenai kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, belum sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pelayanan publik yang baik. Hal ini disebabkan masih adanya ketidakadilan dalam memberikan pelayanan, ketidakpastian pelayanan, kewajiban biaya pelayanan, dan sebagainya, dengan demikian dalam penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil menunjukkan pula adanya maladministrasi, sehingga tidak mencerminkan asas-asas umum pemerintahan yang layak. Di samping itu, dalam menghadapi permasalahan yang timbul dalam masyarakat, aparatur negara masih menggunakan pendekatan legalistik-postivistik sehingga aparatur negara tidak mampu mengambil tindakan diskresi.

2. Melalui hasil penelitian terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, maka peran birokrasi pemerintah sangat berarti bagi pencapaian kualitas pelayanan publik termasuk pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil. Oleh sebab itu peran birokrasi pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui strategi kebijakan dalam meningkatkan kualitas pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, serta penerapan sistem informasi administrasi kependudukan. Melalui strategi kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan, menunjukkan adanya upaya pemerintah untuk melakukan perbaikan dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil. Adapun melalui penerapan sistem informasi administrasi kependudukan, diarahkan untuk terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil, penyediaan data untuk perencanaan pembangunan dan pemerintahan, serta penyelenggaraan pertukaran data secara tersistem dalam rangka verifikasi data individu.
3. Dari ketentuan normatif yang mengatur mengenai pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil belum terdapat asas-asas umum pemerintahan yang layak di dalam UU No. 23/2006, sehingga rekonstruksi regulasi dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dilakukan melalui normatifisasi asas-asas umum pemerintahan yang layak ke dalam UU No.23/2006 agar mempunyai kekuatan mengikat secara hukum dan memberikan jaminan serta perlindungan hukum baik bagi masyarakat maupun aparatur negara itu sendiri.

5.2. Rekomendasi

Dari beberapa temuan studi yang di dapat, selanjutnya diajukan beberapa hal yang direkomendasikan yakni sebagai berikut :

1. Dalam penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil, yang dibutuhkan adalah perubahan paradigma dalam *legal thought* para aparatur negara sudah saatnya untuk mengganti *positivism legal thought* menjadi *socio legal thought* sehingga mampu merefleksikan dalam bentuk sikap dan perilaku dari para birokrat untuk bertindak lebih responsif dan aspiratif dengan menegakkan hukum yang progresif serta membangun masyarakat yang transparan dan bertanggung jawab menjadi *law abiding society*.
2. Dari apresiasi keadaan dan tuntutan lingkungan melalui penelaahan kaidah-kaidah normatif dan gejala-gejala di lapangan, maka diperlukan adanya normatifikasi asas-asas umum pemerintahan yang layak ke dalam rekonstruksi UU No.23/2006 guna mewujudkan *good and clean governance*.
3. Seiring dengan pergeseran paradigma *New Public Management* ke *New Public Service* , maka dituntut adanya unsur partisipasi, keadilan sosial, transparansi, kepastian dan keterjangkauan oleh masyarakat yang berhak atas pelayanan publik, untuk itu perlu dilakukan proses penyadaran dan penguatan kepada seluruh lapisan masyarakat, mencakup pentingnya ditegakkan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, responsifitas, partisipasi dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan publik. Proses penyadaran dan penguatan masyarakat dapat dilakukan baik oleh akademisi / intelektual / peneliti, pers, Organisasi Masyarakat (Ormas)

maupun Partai Politik (Parpol) misalnya dalam bentuk pendidikan politik dan *civil education*.

4. Sebagai konsekuensi logis dianutnya *welfare state* dalam UUD 1945, maka pemerintah harus memberikan pelayanan publik yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Untuk terwujudnya kualitas pelayanan publik dalam bidang kependudukan dan pencatatan sipil dapat dilakukan 2 (dua) hal yaitu menaikkan posisi tawar masyarakat atau memberdayakan masyarakat dan mengontrol pemerintah daerah. Peningkatan posisi tawar masyarakat dapat dilakukan antara lain dengan cara :

- a. Perumusan dan sosialisasi standar pelayanan minimal.
- b. Pemberian sistem ganti rugi apabila pemerintah daerah gagal memberikan pelayanan publik yang berkualitas.
- c. Pemberian kebebasan kepada masyarakat untuk memilih penyelenggaraan pelayanan publik yang disenanginya, misalnya dengan sistem kompetisi antar lembaga penyelenggara pelayanan publik.

Adapun untuk mengontrol pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara:

- a. Sistem penggajian berdasarkan prestasi.
 - b. Sistem evaluasi prestasi kerja yang melibatkan masyarakat pengguna pelayanan publik sebagai penilai.
 - c. Penyempurnaan sistem pengawasan kualitas, misalnya dengan membentuk lembaga pengawas independen.
5. Mengingat saat ini dunia sedang mengalami era globalisasi, dimana arus informasi dan perubahan teknologi berlangsung dengan cepat, sehingga

mampu menawarkan sistem komunikasi yang begitu cepat, murah, efisien dan terbuka bagi siapa saja. Untuk itu, organisasi birokrasi perlu merespon agar pelayanan yang diberikan selalu *match* dengan kebutuhan dan keadaan masyarakat, sehingga perlu untuk mengagendakan pelayanan yang berbasis teknologi.

6. Pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil merupakan salah satu bidang pelayanan publik yang tidak dapat terlepas dari karakteristik alamiahnya sebagai bagian dari hukum administrasi negara. Oleh sebab itu dengan perkembangannya yang semakin dinamis dengan diikuti tuntutan akan kuantitas dan kualitasnya dalam memberikan pelayanan publik, maka dirasa perlu hukum pelayanan publik menjadi bidang spesialisasi hukum tersendiri seperti hukum lingkungan, hukum kesehatan dan sebagainya.
7. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pelayanan publik tidaklah semata-mata dimaknai sebagai perangkat norma (aturan) yang berkaitan dengan pelayanan publik saja, namun lebih ditujukan untuk perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah. Oleh sebab itu diperlukan pengkajian yang lebih komprehensif terhadap UU No. 23/2006 sehingga lebih berorientasi pada perlindungan hukum bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, Akhmad Zaini (ed), *Beberapa Aspek Pembangunan Orde Baru*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1990.
- Abdullah, Rozali, *Hukum Kepegawaian*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Admosudirdjo, Prajudi, *Dasar-Dasar Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Afani, Riza Noer (ed), *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Albrow, Martin, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1989.
- Alfian, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991.
- Ali, Fachry, *Refleksi Kebudayaan Jawa Dalam Indonesia Modern*, Gramedia, Jakarta 1986.
- Amirin, Tatang M., *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Press, Jakarta, 1996.
- Anderson, James E., *Public Policy Making*, Praeger Publishers, New York, 1979.
- Anderson, Ronald A. dan Walter a. Kumpt, *Business Law ; Principles and Cases*, South-Western Publishing Co, Ohio, 1963.
- Anderson, Ronald A., Ion Fox, dan David P. Towoney, *Business Law*, South Western Publishing Co, Ohio, 1984.
- Andrew, Collin Mac dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan*, P.T. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Asmara, Galang, “*Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau dari Sistem Pemerintahan dan Sistem Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*”, Disertasi, Program Pascasarjana Unair Surabaya, 2003.
- Admosoeprapto, K., *Produktivitas Aktualisasi Budaya Perusahaan*, Gramedia, Jakarta, 2001.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Bagus, Loren, *Kamus Filsafat*, Gramedia, Jakarta, 1996.

- Bangenaar, Karel E.M., "Aturan Adalah Norma : Beberapa Aspek Mengenai Sifat Normatif Dari Peraturan Perundang-undangan", *Majalah Hukum F. Hukum UNAIR, Yuridika*, No : 1 dan 2, Tahun VII, Januari-April 1992.
- Basah, Sjachran, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico Bandung, 1986.
- Basah, Sjachran, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah Pada Dies Natalis XXIX Tanggal 24 September 1986, Bandung.
- Bertalanffy, Ludwig von, *General System Theory; Foundation, Development, Application*, George Braziller, New York, 1972.
- Betham, David, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Billah, "Workshop and Seminar on Good Governance" kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya, 4-6, October 2001.
- Birkland, Thomas dan Scott Barclay, "Law, Policy Making And Policy Process Closing The Gaps", *Policy Studies Journal*, Vol. 26, No : 2, 1998.
- Black, Donald, *The Behavior of Law*, Academic Press, London, 1976.
- Blau, Peter dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1987.
- Bodenheimer, Edgar, *Jurisprudence : The Philosophy And Method of Law*, Harvard University Press, 1967.
- Boeuf, Michael Le., *Memenangkan Dan Memelihara Pelanggan*, (Terjemahan), Jakarta, 1992.
- Borg, Walter R. dan Meredith D. Gall, *Educational Research. An Introduction*, Longman, New York, 1983.
- Brian Hoogwood dan Lewis Gunn, *Policy Analysis For The Real World*, Oxford University Press, 1984.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, P.T. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Castles, Lance, et. al, *Birokrasi Kepemimpinan Dan Perubahan Sosial Di Indonesia*, Hapsara, Surakarta, 1986.
- Chamblis, William J, dan Robert B.Seidman, *Law, Order, and Power*, Addison Wesley Publishing Company Reading, Massachusetts, 1971.
- Chandler, Ralph and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, Jhon Wiley and Sons, New York, 1982.
- Cortado, James F., *Total Quality Management*, Gramedia, Jakarta, 1996.

- Damanhuri, Didin S., "Model-Model Pembangunan Dan Pilihan Indonesia", *Republika*, Tanggal 27 Februari 1995.
- Danim, Sudarwan, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, Pustaka Setia, Bandung, 2002.
- Darwin, Muhajir, "Abaikan Kependudukan, Negara Terancam Gagal", *Kompas*, Tanggal 24 maret 2007.
- Dekker, I. Nyoman, *Santiaji Pancasila*, Usaha Nasional, Surabaya, 1981.
- Denhardt, R.B. & J.V. Denhardt, "The New Public Service", dalam *Public Administration Review*, Vol 60, No. 6, 2000.
- Dessler, Gary, *Management Fundamentals*, Reston Publishing Company, Virginia, 1985.
- Dickerson, Reed, *The Fundamentals Of Legal Drafting*, Little Brown and Co Boston, Toronto, 1965.
- Dowding, Keith, *The Civil Service*, Routledge Publisher, New-York, 1995.
- Downs, Anthony, *Inside Bureaucracy*, Little Brown and Company, Boston, 1967.
- Dror, Yehetzel, *Ventures In Policy Sciences*, Elsevier, Amsterdam, 1971.
- Dvorin, Eugene P. dan Robert H. Simmons, *Dari Amoral Sampai Birokrasi Humanisme*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2000.
- Dye, Thomes R., *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- Easton, David, *The Political System*, Knopf, New York, 1963.
- Edward, III George C. dan Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, W.H. Freeman and Company, San Fransisco, 1978.
- Effendi, Taufiq. "Permasalahan Dan Peningkatan Kinerja SDM Aparatur Negara Menghadapi Persaingan Global", Makalah Disampaikan Pada Seminar *Pembangunan SDM Aparatur Negara*. Tanggal 8 Mei 2008, UNDIP, Semarang.
- _____, *Reformasi Birokrasi: Sebagai Strategi Untuk Menciptakan Kepemerintahan Yang Baik dan Pelayanan Publik Yang Berkualitas Dalam Rangka Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat*, Disampaikan pada Upacara Penganugerahan Gelar *Doctor Honoris Causa* dalam Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Tanggal 27 Oktober 2008, Semarang
- _____, *Pedoman Pelaksanaan Pelayanan Publik Kiat dan Terobosan Kabupaten/ Kota, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara*, Jakarta, 2006.

- Etzioni, Amitai, *Organisasi-Organisasi Modern*, UI-Press, Jakarta, 1986.
- Evers, Hans Dieter dan Tilman Schiel, *Kelompok-Kelompok Strategis : Studi Perbandingan Tentang Negara, Birokrasi, Dan Pembentukan Kelas Di Dunia Ketiga*, Yayasan Obor, Jakarta, 1992.
- Faal, M., *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Cetakan Pertama, Jakarta 1991.
- Faturachman (ed), dkk, *Dinamika Kependudukan Dan Kebijakan*, Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2004.
- Fitzsimmons, James A. Dan Mona J. Fitzsimmons, *Services Management For Competitive Advantage*, Mc. Graw Hill International Edition, New York, 1994.
- Frederick, William dan Keith Davis, *Business And Society ; Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*, M.C. Graw Hill Book, New York, 1988.
- Friedman, Lawrence M. dan Stewart Macaulay, *Law and The Behavioral Sciences*, The Bobbs-Merill Company, Inc, New York, 1969.
- Fuller, Lon L., *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven & London, 1971.
- Gani, Abdoel, *Analisis Sistem : Suatu Orientasi, Kursus Dasar-Dasar Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Kerjasama KLH-PPKL Lemlit, Unair, Surabaya, 1986.
- Gasperz, Vincent, *Indonesia Manajemen Kualitas : Penerapan Konsep-Konsep Kualitas Dalam Manajemen Bisnis Total*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Gronroos, C., *Service Management And Marketing ; Managing The Moment Of Truth In Service Competition*, Lexington, Massachusetts, 1990.
- Gunaryo, Ahmad (et), *Hukum, Birokrasi, dan Kekuasaan Di Indonesia*, Walisongo Research Institute (WRI), Semarang, 2001.
- Hadisuprpto, Paulus, "Ilmu Hukum dan Pendekatannya", Makalah Dalam Rangka Dies Natalis F. Hukum Undip Semarang, Tanggal 17 Januari 2006.
- Hadjon, Philipus M. *et.al*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)", Majalah Hukum F. Hukum UNAIR, *Yuridika*, No. 6, Tahun IX Nopember – Desember, 1994,
- _____, "Masalah Pertanahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", *YURIDIKA* Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga Edisi No. 4 Tahun VII, Juli – Agustus 1993.

- Hadjon, Philipus M. dan Tatiek Sri Djatmiati, "Maladministrasi sebagai Dasar Penilaian Perilaku Administrasi (*Maladministration as the Criteria of Review of Administrative Behaviour*)", Makalah disampaikan Dalam Seminar *Non-Judicial Enforcement of Human Rights and Good Governance: The Ombudsman – And The Human Rights Commissions in a Comparative Perspective*, Kerjasama Universitas Airlangga – Universiteit Utrecht, Surabaya 15 – 17 April 2004.
- Hall, Richard D. dan Robert E. Quinn, *Organizational Theory and Public Policy*, Sage Publication, London, 1983.
- Hamidi, Jazim, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Handayani, Soewarno, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*. Haji Masagung, Jakarta, 1991.
- Hardjito, Dydiet, *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*, RajaGraindo Persada, Jakarta, 2001.
- Hardjosoekarto Sudarsono, *Strategi Pelayanan Prima*, LAN, Jakarta, 1996.
- Harris, J.W., *Law and Legal Structure : And Inquiry into The Concepts Legal Rule and Legal System*, Clarendon Press, Oxford, 1982.
- Hartono, Sonaryati, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Indonesia*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003.
- Haque, R, Harrop, dan S. Breslin, *Comparative Government and Politics*, Mac Millan Press, London, 1998.
- Hendrastuti, Sri, *Laporan Akhir Tim Penyusunan Naskah Akademis RUU Administrasi Kependudukan*. Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia-BPHN, Jakarta, 2004.
- Hendy, Madelina K., "Menunggu Hasil Pembenahan Birokrasi kita", *Analisis CSIS*, Vol. 27 No : 1 Januari-Maret, 1998.
- Hernandez, Carolina G., "Governance, Civil, Society, and Democracy" Makalah Disampaikan dalam *Workshop and Seminar on Good Governance*, Kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya tanggal 4 -6 Oktober 2001.
- Hidayat, dan Sucherly, *Peningkatan Produktivitas Organisasi Pemerintahan Dan Pegawai Negeri; Kasus Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1986.
- Hidayat, Arief, "Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Upaya Peningkatan Daya Saing Nasional Di Era Global", Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional

Pembangunan Sumber Daya Aparatur Negara, Tanggal 8 Mei 2008, Fakultas Hukum Undip, Semarang.

- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Huda, Chairul, “Kedudukan Subsistem Kepolisian Dalam Sistem Peradilan Pidana”, *Jurnal Hukum*, F. Hukum Universitas Islam Indonesia, Vol. 6, No : 12, 1999.
- Humaidi, *Mengenal Ilmu Kebijakan Publik*, Garuda Buana Indah, Pasuruan-Jawa Timur, 1993.
- Hunt, Alan, *The Sociological Movement In Law*, Billing and Son Ltd, Worcester & London, 1978.
- Husaeni, Martani, *Kerangka Pemikiran Konsep Pengukuran Kepuasan Pelanggan*, Erlangga, Jakarta, 1995.
- Indarti, Erlyn, “Legal Cnstructivism ; Paradigma Baru Pendidikan Hukum Dalam Rangka Membangun Masyarakat Madani”, *Majalah Hukum UNDIP, Masalah-Masalah Hukum*, Vol. XXX, No : 3, Juli – September 2001.
- _____, *Paradigma : Jati Diri Cendekia*, Makalah Pada Diskusi Ilmiah PDIH-UNDIP, Semarang, Tanggal 1 Nopember 2000.
- Irawan, Prasetya, *Logika dan Prosedur Penelitian*, STIA-LAN Press, Jakarta, 2004.
- Ismaun, *Tinjauan Pancasila Dasar-Dasar Filsafat Negara Indonesia*, Cahaya Remaja, Bandung, 1970.
- Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.
- Iskandar, Jusman, *Manajemen Publik*, Puspaga, Bandung, 2004
- Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby, *Manajemen Quality and Competitiveness*, Irwin, Chicago, 1997.
- Jaques, Elliot, *A General Theory of Bureaucracy*, Holsted Press, New York, 1976.
- Jeddawi, Murtir, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*, Total Media, Yogyakarta, 2008.
- Jones, Chasles O., *Pengantar Kebijaksanaan Publik*, Grafindo Persada, Jakarta, 1985.
- Jones, Gareth R., *Organizational Theory ; Text and Cases*, Addison Wesley Publishing Company, 1995.
- Jones, R., “The Citizen’s Charter Program : an Evaluation Using Hirschman Concept of Exit Voice”, *Review of Policy Issues*, Vol. 1, No : 1994.

- Juliantara, Dadang (ed), *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005.
- K.A., Eliassen dan Kooiman, *Managing Public Organization : Lesson From Comtemporary European Experience*, Sage Publication, London, 1993.
- Kansil, C.S.T., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Karyati, Nyimas Dwi, dkk, *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*, Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2004.
- Katherine, L. Harrington, "Ethics And Public Policy Analysis; Stakeholder Interest And Regulatory", *Journal of Business Ethics*, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, 1996.
- Keban, Yeremias T., *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik; Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, 2004.
- Knoff, Jack H. dan Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy The Politics of Institusional Choice*, Prentice-Hall Inc, 1987.
- Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*, Alumni, Bandung, 1979.
- Koeswadji, Hermien Hadiati, *Korupsi Di Indonesia Dari Delik Jabatan Ke Tindak Pidana Korupsi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Koswara, *Makna Otonomi Daerah*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta, 2000.
- Kotlet, Philip, *Manajemen Pemasaran : Analisis Perencanaan, Implementasi dan Pengendalian*, Prentice Hall (terjemahan), Jakarta, 1994.
- Krieken, R.V. et.al, *Sociology : Themes and Perpectives*, Longmann, French Forest, 2000.
- Kristiadi, J.B., *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*, LAN, Jakarta, 1996.
- Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolution*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- Kumorotomo, Wahyudi, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992.
- Kurniawan, Agung, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005.
- Kurniawan, Lutfi J dan Mochamad Najib (ed), *Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik*, In-Trans Publishing, Malang, 2008.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN, F.H-UI, Jakarta, 1983.

- Kusreni, Sri, "Pentingnya Data Kependudukan Dalam Era Otonomi Daerah" *Jurnal Kependudukan*, UNPAD, Vol.3, No. 2, Juli, 1999.
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1975.
- Kusumah, Mulyana W., *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Laeyendecker, L., *Tata Perubahan dan Ketimpangan*, Gramedia, Jakarta, 1983.
- Lane, J.E (ed), *Bureaucracy And Public Choice*, Sage, London, 1987.
- Laswell, Harold D. dan Abraham Kaplan, *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, 1970.
- Latif, Abdul, *Hukum dan Kebijaksanaan (Beleidregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Lotulung, Paulus Effendi, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Lubis, M. Solly, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Lukman, Sampara, *Manajemen Kualitas Pelayanan*. STIA-LAN Press, Jakarta, 2004.
- Luhman, Nikhlas, *A Sociology Theory of Law*, Roudledge & Kagen Paul, London, 1986.
- Manihuruk, A.E., "Proses Pembentukan Korps Pegawai Negeri R.I (KORPRI)", *Majalah KORPRI*, No : 181, Tahun XVI, Nopember 1981.
- Marbun, S.F., dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Marbun, SF., *Pembentukan Pemberlakuan dan Peranan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih di Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 2001.
- Margono, Subando Agus, "Birokrasi, Demokrasi dan Reformasi : Sudut Pandang Administrasi Negara", *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, Vo. 2 No. : 2, 1998.
- Marzuki, Laica, "Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakekat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan", Makalah Disampaikan dalam Rangka Penataran Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang tanggal 26-31 Agustus 1996.
- MD. Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. UII-Pers, Yogyakarta, 1993.

_____, *Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi dalam Pemerintahan Yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

_____, makalah “Kapabilitas DPR Dalam Pemantapan *Good Governance*” disampaikan dalam Seminar Hukum National Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999.

Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1986.

Merton, Robert K. *et al (ed), Reader in Bureaucracy*, Columbia University, The Free Press, Glencoe, Illionis, t.t.

Miles, R.H., *Macro Organizational Behavior*, California : Goodyear Publishing, Santa Monica, 1975.

Millen, Anneli, *Pegangan Dasar Pengembangan Kapasitas*, Pembaruan, Yogyakarta, 2003.

Milovanovic, Dragan, *A Primer in The Sociology of Law*, Harrow and Heston, New York, 1994.

Moelatingsih, Moempoeni, *Implementasi Asas-Asas Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan Ius Constituendum Di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar F. Hukum UNDIP, Semarang, 2003.

Moeleong J Lexy, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2008.

Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.

Mohammad, Ismail, “Kualitas Pelayanan Masyarakat; Konsep dan Implementasinya”, *Jurnal Administrasi Negara*, Vol.5 No.:1,1991.

Mosca, Gaetono, *The Rulling Class*, Mc. Graw Hill Book Company Inc, New York, 1993.

Muchsan, *Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1982.

_____, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1981.

Muhaimin, Yahya dan Collin Mac Andrews (ed), *Masalah-Masalah Pembangunan Politik*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1980.

Mulyosudarmo, Soewoto, “Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat”, Makalah Disampaikan dalam Forum Workshop tentang Revitalisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Madiun, 18-19 April 2000.

- Moerdiono, *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Musanef, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*, C.V. Haji Masagung, Jakarta, 1989.
- Mustafa, Bachsan, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1990.
- Nawawi, Hadari dan M. Martini Hadari, *Kepemimpinan yang Efektif*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2004.
- Ndraha, Taliziduhu, *Konsep Administrasi dan Administrasi Di Indoensia*, Bina Aksara, Jakarta, 1989.
- _____, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.
- _____, “Budaya Pemerintahan dan Dampaknya Terhadap Pelayanan Masyarakat”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, edisi Ketiga, Jakarta, 1997.
- _____, *Kibernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jilid 2, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- N.E Algra,. et. Al, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1991.
- Nirwandar, Sapta, *Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota Sebagai Penjabaran UU No. 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah*, MENPAN, Jakarta, 1999.
- Nisjar, Karhi dan Winardi, *Teori Sistem dan Pendekatan Sistem Dalam Bidang Manajemen*, Mandar Maju, Bandung, 1997.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, *Law And Society In Transition :Toward Responsive Law*,Harper and Row, New York, 1978.
- Notohamidjojo., O, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan : Beberapa Bab Dari Filsafat Hukum*, Gunung Mulia, Jakarta, 1975.
- Onghokham, “Sejarah Pembesar Indonesia”, *Prisma* No : 10, Oktober, 1980.
- Osborne, David dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi :Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, PPM, Jakarta, 2004.
- _____, David dan Ted Gaebler, *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector* (diterjemahkan oleh Abdul Rosyid), Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1996.
- Paton, George Whitecross, *A Text-Book of Jurisprudence*, Oxford at the Clarendon Press, London, 1955.

- Palombara, Joseph La (ed), *Bureaucracy And Political Development*, Princenton University Press, New Jersey, 1967.
- Partanto, Pius A dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Arkola, Surabaya, 1994.
- Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial; Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku III, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990.
- _____, *Hukum dan Perkembangan Sosial; Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988.
- Podegecki, Adam, *Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Pound, Roscoe, *Law Finding Through Experience And Reason*, University of Georgia Press, Athens, 1960.
- Pratikno, “Urgensi Reformasi Basis Kekuasaan Birokrasi Di Indonesia”, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, UGM, Vol. 2 No : 1, Februari 1988.
- Prawirohardjo, Soewargono, *State of The Art Dari Ilmu Pemerintahan*, Karya Dharma-IIP, Jakarta, 1993.
- Profil Badan Kepegawaian Negara, BAKN, 2003.
- Putra, Fadilah dan Syaiful Arif, *Kapitalisme Birokrasi : Kritik Reiventing Government Osborne-Gaebler*, LKIS Kerjasama dengan Puspek Averroes Malang, Yogyakarta, 2001.
- Pujirahayu, Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Suryandaru Utama, Semarang, 2008.
- Ratminto, dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
- Rahardjo, Satjipto, “Hidup Tak Boleh Dipenjara Undang-Undang”, *Kompas* Tanggal 15 Oktober 2005.
- _____, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap Pada F. Hukum UNDIP, Semarang, 2000.
- _____, *Hukum Dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- _____, *Biarkan Hukum Mengalir; Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2007.
- _____, “Hukum Itu Perilaku Kita Sendiri”, *Kompas*, tanggal 23 September 2002.

- _____, "Indonesia Jangan Menjadi Negara Hukum Kacangan", *Kompas*, Tanggal 19 Agustus 2002.
- _____, "Mendorong Peran Publik Dalam Hukum", *Kompas*, Tanggal 19 Februari 2003.
- _____, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung. 1991.
- _____, *Membedah Hukum Progresif*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2006.
- _____, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1977.
- _____, *Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2003.
- _____, *Sosiologi Hukum; Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2002.
- Rasyid, Ryass, *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*, Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 2000.
- Rasyidi, Lili dan J.B. Wiyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.
- Rhodes, R., "The New Governance : Governing Without Government", *Political Studies*, Vol.44, 1996.
- Ricklefs, M.C. *Sejarah Indonesia Modern*, Edisi Indonesia, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1998.
- Ritzer, George, *Sosiologi Ilmu Berparadigma Ganda*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Rochadi, Sigit, *Kinerja Pemberdayaan Masyarakat Di Era Otonomi Daerah*, Laporan Penelitian Untuk Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2005.
- Rochwulaningsih, Yeti," Praktik Birokrasi Pemerintahan Di Indonesia Suatu Tinjauan Sosial Budaya", *Lembaran Sastra*, No. 20/1996.
- Rohit, Ramaswamy, *Design And Management Of Services Processes*, Addison Wesley Pbi, Company, Massachusetts, 2000.
- Rouke, Francis E, *Bureaucracy, Politic And Public Policy*, Little Brown And co, Toronto, 1976.
- Ruky, S. Achmad, *System Manajemen Kinerja : Panduan Praktis Untuk Merancang dan Meraih Kinerja Prima*, Gramedia, Jakarta, 2001.

- Rusli, Budiman. "Pelayanan Publik Di Era Reformasi", *Pikiran Rakyat*, Tanggal 7 Juni 2004.
- Rusli, Said, *Pengantar Ilmu Kependudukan*, LP3ES, Djambatan, Jakarta, 1996.
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2008.
- Said, M. Mas'ud, *Birokrasi Di Negara Birokratis*, UMM Press, Malang, 2007.
- Salam, Dharma Setyawan, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Salusu, J., *Pengambilan Keputusan Strategik : Untuk Organisasi Publik dan Non Profit*. Grafindo, Jakarta, 1996.
- Samford, Charles, *The Disorder of Law a Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell Ltd, Oxford, 1989.
- Saputra, M. Nata, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988.
- Saragih, Bintan R., Makalah Pembanding" Kapabilitas DPR Dalam Pemantapan *Good Governance*", disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*), Badan Pembinaan Hukum Nasinal (BPHN) Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999.
- Sarantakos, S., *Social Research*, Mac Millan Educational Australia Ltd, Melbourne, 1993.
- Sawer, Geoffrey, *Law in Society*, Oxford at the Clarendon Press, London, 1973.
- Schaeffer, Bernard, *Theory of Access And Service Delivery*, Martinus Nijhoff, Amsterdam, 1984.
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Mandar Maju, Bandung, 2004.
- Sedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi*, Mandar, Jakarta, 1994.
- Setiawan, Akhmad, *Perilaku Birokrasi Dalam Pengaruh Paham Kekuasaan Jawa*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1998.
- Setiyono, Budi, *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Pusat Kajian Otonomi Daerah Dan Kebijakan Publik FISIP-UNDIP. Semarang, 2004.
- Seidman, Robert B., "Law and Development, A General Model", *Law and Society Review*, No : VI, 1972.

- S.H., Hariyoso, *Pembaruan Birokrasi dan Kebijakan Publik*, Peradaban, Jakarta, 2002.
- Shofari, Bambang, *Perencanaan Strategi Dan Pengukuran Kinerja Organisasi*, BAPELKES, Jawa Tengah, 2000.
- Siagian, Sondang P., *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Sinambela, Litjan Poltak, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan Dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006.
- Singler, Yay A, dan Benyamin R. Beede, *The Legal Sources of Public Policy*, The Heath and Co, 1977.
- Siswosoediro, Henry S., *Mengurus Surat-Surat Kependudukan (Identitas Diri)*, Visimedia, Jakarta, 2008.
- Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya Di Indonesia*, UNDIP, Semarang, 1991.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1983.
- _____, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan Di Indonesia*, UI Press, 1967.
- _____, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Jakarta, 1983.
- _____, *Sosiologi Suatu Pengantar*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000.
- Soekanto, Soerjono dan Ratih Lestari, *Fungsionalisme dan Teori Konflik Dalam Perkembangan Sosiologi*, Sinar Grafika, Jakarta, 1988.
- Soekanto, Soerjono dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*. Rajawali Press, Jakarta, 1981.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1985.
- _____, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Soemitro, Ronny Hanitiyo, *Studi Hukum Dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1985.

- Soeryani, Mohamad, dkk, *Lingkungan : Sumberdaya Alam dan Kependudukan Dalam Pembangunan*, UI-Press, Jakarta, 1987.
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992.
- _____, "Karakteristik Dan Penampilan Birokrasi Perkotaan", *Prisma*, Vol. 25 No : 4, April, 1996.
- Sugiyanto, "Mengukur Kinerja Kebijakan Publik (Pertanyaan Korelasional Terhadap Aktualisasi Good Governance)", *Jurnal Good Governance*, Vol.3, No : 1, Mei, 2004.
- Sulistiyani, Ambar Teguh (ed), *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gaya Media, Yogyakarta, 2004.
- Sumarto, Hetijah Sj., *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance; 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipasi Di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2004.
- Sunindhia, Y.W. *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1987.
- Supranto, J., *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan Untuk Meningkatkan Pangsa Pasar*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Supriatna, Tjahya, *Administrasi Birokrasi Dan Pelayanan Publik*, Nimas Multi, Jakarta, 1997.
- Supriyadi, Anwar, "Etika Birokrasi Dalam Mewujudkan Good Governance' *Jurnal Good Governance*, STIA-LAN, Jakarta, Vol.3, No :1, Mei 2004.
- Surie, H.G., *Ilmu Administrasi Negara : Suatu Bacaan Pengantar*. Gramedia, Jakarta, 1987.
- Suryo, Djoko, *Transformasi, Budaya Birokrasi Dari Tradisionalitas Ke Modernitas*, Makalah dalam Seminar Reformasi Administrasi Negara, FISIP-UGM, Yogyakarta, 1993.
- Susanto, Eli," Otonomi Daerah Peluang Dan Problematikanya Dalam Pembaruan Birokrasi Daerah", *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Program Magister Publik UGM, Vol. 6, No:1, 2002.
- Susanto, I.S., *Kejahatan Korporasi Di Indonesia, Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya, UNDIP, Semarang, 1999.
- Susanto, *Budaya Perusahaan*, Alexmedia Komputindo, Jakarta, 1997.
- Syafii Inu Kencana, dkk, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.

- Syuhadak, Mohammad, *Administrasi Kepegawaian Negara, Teori dan Praktek Penyelenggaraannya Di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1994.
- Tamin, Feisal, “Pengembangan SDM Aparatur Dalam Meningkatkan Kinerja Birokrasi”, Jurnal; *Bisnis dan Birokrasi*, No.02, Vol. X, Mei, 2002.
- _____, *Reformasi Birokrasi Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara*, Belantika, Jakarta, 2004.
- Takasahi, Richard S., “Measuring Efficiency In Governance”, *Public Administration Practices And Perspective*, March, 1963.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S., *Manajemen Publik*, Grafindo, Jakarta, 2005.
- Teubner, Gunther, “Substantive And Reflexive Elements in Modern Law”, *Law and Society Review*, Vol. 17, Number 2, 1978.
- Thoha, Miftah, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- _____, “Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah”, Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, h.2.
- _____, *Administrasi Negara, Demokratisasi dan Masyarakat Madani*, LAN, Jakarta, 2000.
- _____, *Perspektif Perilaku Birokrasi : Dimensi Ilmu Administrasi Negara*, Jilid II, Rajawali Press, Jakarta, 2002.
- Thomlinson, R., *Population Dynamics*, Random House, New York, 1965.
- Thompson, Victor A., *Modern Organization*, Alfred A. Knoff, New York, 1961.
- Tim, Perumus Lemhanas, *Stratifikasi Kebijaksanaan Nasional*, Lemhanas, Jakarta, 1982.
- Tjandra, W. Riawan, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008.
- Tjandra, W, Riawan, dkk, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta, 2005.
- Tjiptoherijanto, Prijono, *Kependudukan Birokrasi dan Reformasi Ekonomi: Pemikiran dan Gagasan Masa Depan Pembangunan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.
- _____, *Keseimbangan Penduduk : Manajemen SDM dan Pembangunan Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- Tjiptono, Fandi, *Manajemen Jasa*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 1996.

- Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaja (ed), *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan*. LP3ES, Jakarta, 1993.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Kebijaksanaan Dan Administrasi Pembangunan; Perkembangan Teori dan Penerapan*, LP3ES, Jakarta, 1988.
- _____, *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*, LAN-RI, Jakarta, 2001.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, dkk, *Birokrasi Dalam Polemik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.
- Tjokrowinoto, Moelyarto, *Pembangunan : Dilema Dan Tantangannya*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.
- Turner, Jonathan, *The Structure of Sociological Theory*. Homeword, IL : Dorsey, 1974.
- Utama, Yos Johan, “Beberapa Catatan Peran RUU Administrasi dan Peningkatan Pelayanan Publik Sebagai Dasar Reformasi Birokrasi”. Makalah disampaikan pada Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum, Fakultas Hukum UNDIP Semarang, Tanggal 17-19 Juli 2006.
- Utrecht, E., *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1961.
- _____, *Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1988.
- Vago, Steven, *Law And Society*, Prentice Hall Inc, Jersey, 1981.
- Vallenhoven, C. Van., *Penemuan Hukum Adat*, Djambatan, Jakarta, 1981.
- Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta 1983.
- Wahab, Solichin Abdul, *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991.
- Wallace, Walter L., *Metode Logika Ilmu Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, 1984.
- Warella, Y., *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Administrasi Negara FISIP UNDIP, Tanggal 29 November 1997.
- Warwick, Donal P., *A Theory Of Public Bureaucracy*, Harvard University Press. Cambridge Massachusetts, 1975.
- Wasistiono, Sadu, *Etika Hubungan Legislastif –Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003.

- Waters, Malcom, *Modern Sociological Theory*, Sage Publication, 1994.
- Weber, Max, *Economy And Society : An Of Interpretive Sociology, And Power*, McGraw Hill Book Company Limited, London, 1979.
- Wibowo, Eddi, dkk, *Hukum dan Kebijaksanaan Politik*, YPAPI, Yogyakarta, 2004.
- Widodo, Joko, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Banyumedia, Malang-Jatim, 2004.
- Wild, de A.H,” Pendidikan Hukum Antara Ilmu dan Profesi”, Majalah F. Hukum UNPAR, *Pro Justitia*, Tahun XII, No : 1, Januari, 1994.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional ; Suatu Telaah Mengenai Transplantasi Hukum Ke Negara-Negara Yang Tengah Berkembang Khususnya Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNAIR, Surabaya, 1989.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002.
- _____, *Beberapa Persoalan Paradigmatik Dalam Teori dan Konsekuensinya Atas Pilihan Metode Yang Akan Dicapai (Metode Kuantitatif Versus Metode Kualitatif)*, Makalah dalam Seminar Lokakarya Lembaga Penelitian UNAIR, Surabaya, Tanggal 9-17 Januari 1995.
- Winarta, Frans H., *Governance and Corruption*, Makalah “Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and Challenges,” diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, tanggal 7 Nopember 1999.
- WMK, Anwari, “Birokrasi Indonesia, Hegelian Atau Marxis?”, *Kompas*, Tanggal 8 April 2003.
- Woworuntu. Bob, *Dasar-Dasar Keterampilan Abdi Negara Melayani Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Yasin, Mohamad, *Dasar-dasar Demografi*, F. Ekonomi-UI, Jakarta, 2004.
- Yudho, Winarno (ed), *Sosok Guru Dan Ilmuwan Yang Kritis dan Konsisten : Kesimpulan Tulisan Peringatan 70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto*, Elsam, Huma dan Walhi, Jakarta, 2002.
- Yusriyadi, ”Alternatif Pemikiran Tentang Paradigma Ilmu Hukum Indonesia” dalam *Wajah Hukum Di Era Reformasi; Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. DR. Satjipto Rahardjo, S.H.*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Zaithami, V.A. *Delivering Quality Service : Balancing Customer Perceptions And Expectations*, The Free Press, New York, 1990.
- Zulkarnain, Happy Bone,” Etika Pelayanan Publik dalam PJPT II”, *Manajemen Pembangunan*, Bandung, No. 16 / IV, 1986.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 (Propenas)

Undang-Undang No. 9/2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang No. 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

Undang-Undang No.37/2008 tentang Ombudsman

Undang-Undang No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik

Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan

Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik.

Himpunan Peraturan Kepegawaian Jilid 1, BAKN, Jakarta 1977.

Peraturan tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik

DAFTAR TABEL, RAGAAN DAN BAGAN

		Halaman
TABEL 1	DAFTAR PRIORITAS JENIS PELAYANAN PUBLIK.....	14
TABEL 2	KUALITAS BIROKRASI DI INDONESIA	15
TABEL 3	PERUBAHAN PARADIGMA NEGARA HUKUM	147
TABEL 4	JUMLAH AKTA KELAHIRAN YANG DITERBITKAN MENURUT BULAN	282
TABEL 5	JUMLAH KARTU TANDA PENDUDUK DAN KARTU KELUARGA YANG DITERBITKAN MENURUT BULAN.....	283
TABEL 6	BESARNYA TARIF RETRIBUSI MENURUT PERDA NO. 10/2002 TENTANG RETRIBUSI PENGgantian BIAYA CETAK KTP DAN PENCATATAN SIPIL.....	284
TABEL 7	BESARNYA TARIF RETRIBUSI MENURUT PERDA NO.8/2005 TENTANG RETRIBUSI PENGgantian BIAYA CETAK KTP DAN PENCATATAN SIPIL.....	285
RAGAAAN 1	LINGKUP KAJIAN UMUM PELAYANAN KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL OLEH BIROKRASI PEMERINTAHAN	21
RAGAAAN 2	SUB-SUB SISTEM DENGAN FUNGSI PRIMERNYA	238
RAGAAAN 3	POLA PROSES PERTUKARAN DARI BREDEMEIER	240
RAGAAAN 4	PROSES, <i>INPUT-OUTPUT</i> DARI HUKUM BERDASARKAN TEORI <i>LAW AS AN INTEGRATIVE MECHANIS</i>	241
RAGAAAN 5	PENGARUH KEKUATAN SOSIAL DALAM BEKERJANYA HUKUM	317
BAGAN 1	SUSUNAN ORGANISASI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA PADANG.....	252